ANEXO AO PROCESSO Nº. 286/93-C.M.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE MARÍLIA

JOSÉ LUIZ GUIMARÃES

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

E o Impacto da Emenda Constitucional n.o 14 Sobre os Municipios Paulistas

MARÍLIA - SP

1998

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE MARÍLIA

JOSÉ LUIZ GUIMARÃES

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
BIBLIOTECA
CAMPUS DE MARÍLIA

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

E O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 SOBRE OS MUNICÍPIOS PAULISTAS

1410000849

MARÍLIA –SP
1998

MFA
2740

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE MARÍLIA

CLASS.: 379.153
6963m
TOMBO: Tese 849

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
BIBLIOTECA
CAMPUS DE MARILIA

FFC

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

E O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 SOBRE OS MUNICÍPIOS PAULISTAS

JOSÉ LUIZ GUIMARÃES

MARÍLIA –SP
1998

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE MARÍLIA

JOSÉ LUIZ GUIMARÃES

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL
E O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 SOBRE OS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Tese apresentada para a obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós Graduação da Faculdade Filosofia e Ciências de Marília - UNESP, sob orientação do Prof. Doutor Gustavo Luis Gutierrez.

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
BIBLIOTECA
CAMPUS DE MARILIA

MARÍLIA –SP
MARÇO/1998

"As aparências mudam —
a realidade reproduz-se atavicamente!

(Florestan Fernandes, sabedoria e simplicidade)

Para Silvana e Luisa,
razão de tudo.

Agradecimentos

Especiais a todos que direta, ou indiretamente, contribuiram para que esse trabalho pudesse ser realizado;

Aos colegas do Departamento de Psicologia Experimental e do Trabalho pelo apoio e incentivo, especialmente ao Professor Fernando Frei pelos "socorros" prestados nas horas (para ele) mais inoportunas;

Aos professores, dirigentes municipais de educação e demais pessoas com quem compartilhamos, dúvidas, incertezas e também esperanças;

Às funcionárias do Programa de Pós Graduação, especialmente a Maria Ines, pela paciência diligente com que cuidam para tudo dar certo, inclusive "vigiando o tempo" para que as coisas aconteçam nos prazos;

Às professoras Eleusis Camocardi e Elizabeth Piemonti, pela paciente revisão e sugestões de redação;

Ao Orientador, pela liberalidade, pela liberdade e pelos riscos que correu, em função da contemporaneidade, da simultaneidade de ocorrência, e do envolvimento entre o pesquisador, o objeto pesquisado e a pesquisa que ele se dispôs a orientar;

Os erros remanescentes em relação à revisão, aos excessos e todos os outros que os autores não enxergam no próprio trabalho, são, portanto, de nossa inteira responsabilidade;

À todos, e àqueles que eventualmente esquecemos, a nossa gratidão.

GUIMARÃES, José Luiz. A Municipalização do Ensino Fundamental e o Impacto da Emenda Constitucional no. 14 sobre os Municípios Paulistas. Marília: 1998. Tese de Doutorado, FFC – UNESP.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal investigar os prováveis impactos nos municípios e para o futuro da educação no estado de São Paulo, a partir da generalização do processo de municipalização do ensino fundamental.

Com as recentes inovações na legislação educacional, sobretudo pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a própria Lei de Diretrizes e Bases, configurou-se um cenário de grandes inovações na gestão de políticas públicas para o setor.

Neste sentido, o estudo apresenta uma série de dados que sugerem que a decisão, pelas administrações municipais, de assumirem a municipalização do ensino, apenas após os riscos de retenção de parte das suas receitas, obedeceu muito mais a condicionantes de natureza financeira do que de apreço à educação.

São centenas de convênios de pequena abrangência que levarão, na maioria dos casos, à coexistência de duas redes distintas, minúsculas, com salários e condições de trabalhos diferenciadas e variadas orientações pedagógicas, onde houver.

Os resultados descritivos e quantitativos apontam para um cenário que, contraditoriamente à forma indutiva como o processo foi instaurado, exigirá o máximo de controle social e rigor no acompanhamento da execução dos convênios por parte do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Contudo, do trabalho emergem dados que indicam que o processo pode ser melhorado e, na observância de alguns critérios considerados, por conta das características sócio-econômicas muito diferenciadas entre si, muitos municípios, isoladamente ou organizados regionalmente, poderão, efetivamente oferecer aos seus cidadãos um ensino de melhor qualidade do que aquele que hoje se tem à disposição.

GUIMARÃES, José Luiz. The Municipalization of Elementary Teaching and the Constitutional Amendment # 14 Impact on the State São Paulo Counties. Marília: 1998, Ph.D. Thesis, FFC – UNESP.

ABSTRACT

The main objective of this paper, starting from the generalizations of the process of municipalization of elementary teaching, is the investigation of the probable impacts on the counties an for the future of education in São Paulo State.

With the recent innovations in the educational legislation, chiefly by de foundation of the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* and the Lei de *Diretrizes e Bases da Educação*, a scene of great innovations in the management of public policies for the sector has taken place.

Thus, this paper presents a serie of a data suggesting of elementary teaching only after the risks of retention of part of their incomes, was much more subject to conditions of financial nature than the regard for education itself.

There are hundreds of short-range agreements that will lead, in most of the cases, to the co-existence of two distinct, small systems, with different salaries, working conditions and several pedagogic orientations.

The descriptive and quantitative results point to state that, contrary to the impelling manner that the process was institute, will demand a maximum of social control and rigor in closely following the execution of agreements on the part of the Tribunal de Contas and the Ministério Público.

However, the data that suggest that the process could be improved came to surface and, in the observance of some criteria taken into consideration, on the part of very differentiable socio-economical characteristics, several counties, by themselves or regionally organized, will be able to offer their citizens a better teaching system than that now in force.

GUIMARÃES, José Luiz. La Municipalisation de l'Enseignement Obligatoire et les Effets de l'Amendement Constitutionnel n°14 sur les Communes dans l'État de Sao Paulo. Marília: 1998, Thèse (Doctoract), FFC – UNESP.

RÉSUMÉ

Ce travail a pour principal objectif d'étudier les effets probables de la généralisation du processus de municipalisation de l'enseignement obligatoire sur les communes et sur l'avenir de l'éducation dans l'État de Sao Paulo.

Avec les récents innovations dans la législation éducationnelle, en particulier la création du "*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*", et même la Loi de *"Diretrizes e Bases da Educação"* , s'est installé un cadre de grandes innovations dans la gestion de politiques publique pour le secteur en question.

C'est en ce sens que cette étude présent une série de données qui font entrevoir que la décision prise par les administrations municipales – celle d'assumer la municipalisation de l'enseignement seulement après la menace de voir une partie de leurs recettes retenues – a obtéit bien plus à des facteurs de nature financière qu'à de l'estime pour l'éducation.

Ce sont centaines d'accords de faible étendue qui vont mener, dans la plupart des cas, à la coexistence de deux zones distinctes, minuscules, avec des salaires et des conditions de travail différents et diverses orientations pédagogiques, quand cela existe.

Les résultats descriptifs et quantitatifs révèlent un cadre qui, contrairement à la forme inductive par lequel le processus a été instauré, exigera le maximum de contrôle social e de rigueur dans l'accompagnement de l'exécution des accords de la part du *Tribunal de Contas* et du ministère public.

Tutefois, de ce travail, il ressort des données qui indquent que le processus peut être amélioré et, en observant certains critères considérés à partir de leurs caractéristiques sócio-économiques très différentes, beaucoup de communes, isolément ou organisées au niveau régional, pourront ofrrir à leurs citoyens un enseignement de meilleure qualité que celui dont on dispose actuellement.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA HISTÓRIA DE DESCONTINUIDADES

1.1. NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A AMÉRICA A LATINA 5
1.2. A VALORIZAÇÃO DO PODER LOCAL 14
1.3. EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE FINANCIAMENTO, DESCONTINUIDADE, INDICADORES E JUSTIFICATIVAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO 20
1.4. A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 E AS SUAS IMPLICAÇÕES 33

CAPÍTULO 2

A EDUCAÇÃO PÚBLICA EM SÃO PAULO: UM RECORTE PARA ESTUDO

2.1. DIAGNÓSTICO, INDICADORES E PROGRAMA DE GOVERNO 48
2.2. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MAIS RECENTES 55
2.3. PREPARANDO PARA A MUNICIPALIZAÇÃO 60
2.4. O INÍCIO DA A EXPERIÊNCIA EM CURSO EM SÃO PAULO 67

CAPÍTULO 3

O IMPACTO FINANCEIRO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM SÃO PAULO

3.1. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS SÓCIO ECONÔMICAS DOS MUNÍCIPIOS 82
3.2. OS MUNICÍPIOS E OS CONVÊNIOS 86
3.3. AS REGIÕES DE GOVERNO 104
3.4. AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS 110

CAPÍTULO 4

REVENDO O PROCESSO: POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS E ALGUMAS SUGESTÕES

4.1. MUNICIPALIZAÇÃO: A FAVOR OU CONTRA? O DEBATE QUE NÃO HOUVE 113
4.2. POSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS E ALGUMAS SUGESTÕES 124
4.2.1. QUESTÕES RELACIONADAS AO FUNCIONALISMO 125
4.2.2. QUESTÕES RELACIONADAS À EDUCAÇÃO INFANTIL 129
4.3.3. QUESTÕES RELACIONADAS À INFRA - ESTRUTURA 135
4.3. SINOPSE DOS RESULTADOS E UMA PROPOSTA DE AÇÃO 136
4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 149

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 155

ANEXOS

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - IMPOSTOS ARRECADADOS E DISPONÍVEIS.... 30
TABELA 2 - MATRÍCULA INICIAL PÚBLICA, SEGUNDO.... 31
TABELA 3 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E MATRÍCULA.. 32
TABELA 4 - IMPACTO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO 40
TABELA 5 - CRIANÇAS DE 7 A 14 ANOS FOR A DA ESCOLA 42
TABELA 6 - FUNCIONÁRIO ATIVOS E INATIVOS X ICM 51
TABELA 7 - PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA EST. EDUCAÇÃO.... 52
TABELA 8 - PROGRAMA DE REORGANIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA... 63
TABELA 9 - MATRÍCULAS ENSINO REGULAR POR DEPENDÊNCIA.... 69
TABELA 10 - MATRÍCULAS POR SÉRIE NA REDE ESTADUAL 70
TABELA 11 - ESCOLAS, CLASSES E ALUNOS NOS MUNICÍPIO (COM ÔNUS) 74
TABELA 12 - ESCOLAS, CLASSES E ALUNOS NOS MUNICÍPIS (SEM ÔNUS) 75
TABELA 13 - MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO PÚBLICO.... 78
TABELA 14 - SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS 86
TABELA 15 - ENS. FUND. - OFERTA DE VAGAS PELOS MUNICÍPIOS 88
TABELA 16 - ENS. FUND. NOS MUNICÍPIOS POR PORTE POPULACIONAL 91
TABELA 17 - ENS. FUND. - SIMULAÇÃO DE PER CAPITA PARA OS.... 92
TABELA 18 - ENS. FUND. - CAPACIDADE MÁXIMA DE ABSORÇÃO (1)... 95
TABELA 19 - ENS. FUND. - CAPACIDADE MÁXIMA DE ABSORÇÃO (2) 96
TABELA 20 - ENS. FUND. - RELAÇÃO COM O FUNDEF 98
TABELA 21 - ENS. FUND. - CAP. DE ABSORÇÃO X ATENDIMENTO 100
TABELA 22 - ENS. FUND. - TRANSF. CONST. X RECEITAS 101
TABELA 23 - ENS. FUND. - FUNDEF X ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO 103
TABELA 24 - ENS. FUND. SIMULAÓES PARA REGIÕES DE GOVERNO (1) 105
TABELA 25 - ENS. FUND. SIMULAÓES PARA REGIÕES DE GOVERNO (2) 108
TABELA 26 - ENS. FUND. SIMULAÓES PARA REGIÕES ADMINISTRATIVAS 111
TABELA 27 - EDUC. INF. NOS MUNICÍPIOS - OFERTA POR PORTE..... 130
TABELA 28 - EDUC. INF. - SIMULAÇÃO DE PER CAPITA 132
TABELA 29 - EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL No. 14 133
TABELA 30 - ENS. FUND. RETORNO DO FUNDO X RECEITA TOTAL 140
TABELA 31 - ENS. FUND. AGRUPAMENTO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO.... 142
TABELA 32 - ENS. FUND. SIMULAÇÃO PARA OS 24 MUNICÍPIOS MAIS..... 147
TABELA 33 - O VOLUNTARISMO DE QUEM PODE MENOS Anexos
TABELA 34 - A OMISSÃO DE QUEM PODE MAIS Anexos

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO APÓS.... 34
FIGURA 2 - CRIANÇAS FORA DA ESCOLA 41
FIGURA 3 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE AGRUPAMENTOS.... 143
FIGURA 4 - ENS. FUND. - PER CAPITA POR REGIOES DE GOVERNO 144

INTRODUÇÃO

A gênese do presente trabalho está na nossa Dissertação de Mestrado sobre o processo de Municipalização do Ensino no estado de São Paulo, levado a efeito no final gestão Governo Quércia (87/90), sob a égide do Decreto 30.375/89.

Naquela oportunidade, entre outras constatações tivemos a oportunidade de destacar:

1. a grande dependência econômica dos municípios em relação aos estados e à União e, consequentemente, a suscetibilidade às variadas formas de instrumentalização e barganhas políticas entre estas mesmas instâncias;

2. as profundas desigualdades regionais que não foram consideradas, a prevalência de *critérios políticos* sobre *critérios técnicos* na celebração dos convênios, a baixa representatividade e não institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação, os riscos de descontinuidade administrativa e outros, que resultaram no fracasso e nas atuais resistências à *municipalização* do ensino, muitas delas, ao nosso ver, derivadas da inexpressividade daquela iniciativa.

Com as recentes inovações na legislação educacional, sobretudo pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, e a própria aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, configurou-se um cenário de grandes inovações na gestão de políticas públicas para o setor educacional.

Daí decorreu a nossa idéia de explorar, de maneira mais percuciente, as mesmas questões que esboçamos nos itens 1 e 2, agora sob uma nova legislação que, praticamente, impõe a *municipalização* do ensino aos municípios, ou submete-lhes a uma *perda* considerável das suas receitas, como se verá ao longo do trabalho.

Ao imperativo constitucional que confere a todas as administrações municipais o "direito" de municipalizar, somou-se a "necessidade" alegada pelos prefeitos de reaverem os recursos que *perderiam* para o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, cuja urgência, repetindo o que já acontecera em experiências anteriores, se sobrepôs à necessidade de uma avaliação mais aprofundada e realista quanto a capacidade que determinados municípios têm e teriam para assumir as novas tarefas que se lhes impõem.

Não bastassem as resistências, ou as adesões à proposta — ambas fundadas, ao nosso ver, apenas em razões economicistas — o debate em torno do tema, onde ele ocorreu, também galvanizou paixões, deixando-se contaminar por um improdutivo tom ideológico que mais obscurece do que ilumina e em nada contribuiu para esclarecer as dúvidas que ainda povoam e afligem o imaginário da maioria dos educadores, políticos e pais de alunos, quase um ano depois do início do processo.

Foi da constatação da irreversibilidade do processo, combinado com um misto de passividade e conformismo por parte dos setores que, historicamente, a ele se opõem, que estabelecemos os objetivos deste trabalho.

Para a consecução dos nossos objetivos dispusemos o trabalho em Capítulos, que evidenciarão a metodologia que adotamos.

No Capítulo 1, sem nos aprofundarmos na discussão sobre a "globalização e seus efeitos", apresentamos uma breve exposição sobre a influência que as agências de fomento internacionais exercem na definição de políticas públicas nos países em desenvolvimento, com especial interesse para as formas de como ela se manifesta em relação à educação.

A partir desta escolha, inevitável se fêz a necessidade de considerarmos a tendência administrativa descentralizadora que se vem acentuando nas últimas décadas, qual seja a grande valorização do *poder local* como instância governamental privilegiada para a implementação de políticas públicas as mais variadas.

Em seguida, apresentamos alguns indicadores educacionais recentes, a partir dos quais fazemos uma breve apresentação das políticas públicas do setor para o Brasil e analisamos as alterações na legislação, com ênfase especial para a Emenda Constitucional n.º 14 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e as suas implicações para o gerenciamento da educação no país.

Os Capítulos 2 e 3 constituem a essencialidade do trabalho.

No Capítulo 2, coerente com o que realizamos em relação às ações do Ministério da Educação, caracterizamos as políticas públicas educacionais mais

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

recentemente implantadas no estado de São Paulo, com o objetivo de apresentar a situação administrativa e organizacional, a partir da qual os atuais gestores da Secretaria Estadual da Educação elegeram como pré condição para a execução do seu programa de atuação, a *municipalização* do ensino de primeiro grau.

Já no Capítulo 3, apresentamos e discutimos uma série de dados quantitativos sobre os municípios paulistas para bem caracterizar o que já fôra demonstrado anteriormente, em inúmeros outros trabalhos, quais sejam as grandes desigualdades existentes entre os municípios isoladamente, a diluição dessas desigualdades quando ampliamos o universo de análise para as Regiões de Governo e, praticamente, a inexistência das mesmas, quando consideramos as Regiões Administrativas.

Esta constatação confirma a plausibilidade da virtude mais visível e elogiada pelos defensores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, isto é, o seu papel redistributivo, o que poderá ser tomado como forte argumento em favor da *descentralização* efetiva, também dos recursos e das formas de gestão possíveis, a partir da correta interpretação e aplicação do que prescreve a nova legislação educacional.

Finalmente, nó Capítulo 4, apresentamos "conseqüências e sugestões".

A partir das simulações que realizamos, apontamos a necessidade de fixação de critérios outros, além daqueles até então adotados.

Comentamos a posição e as dificuldades enfrentadas pela principal entidade do magistério público paulista em relação ao assunto, e especulamos sobre as conseqüências possíveis após o processo de *municipalização* do ensino ser generalizado, na forma como se tem insinuado e sem as correções e os cuidados que julgamos necessários.

Sugerimos medidas corretivas e recomendamos a adoção de procedimentos de fácil operacionalização que, uma vez implementados, poderão contribuir para reduzir as tensões, as dúvidas e desconfianças que tem acompanhado o processo de *municipalização* do ensino fundamental em São Paulo.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA HISTÓRIA DE DESCONTINUIDADES

No debate educacional mais recente, tem sido freqüente a utilização de expressões como *educação para a cidadania, qualidade total, pacto pela educação, neoliberalismo, modernidade, pós modernidade, reengenharia, redefinição do papel do Estado, globalização* e outras tantas, relacionadas às transformações pelas quais o mundo moderno vem passando.

Com a derivação deste debate, segundo FONSECA (72:14), "em que pese o modismo de muitas destas expressões, não se pode negar o surgimento de novos enfoques e paradigmas da educação que buscam pensá-la à luz dos direitos humanos e a incluem entre os desafios das transformações globais da economia, do capital, do trabalho e das relações internacionais".

Esta nova agenda para a educação mundial se expressa e tem ressonância diferente entre os países e as regiões onde estão inseridos, sobretudo naqueles considerados *em desenvolvimento* e que dependem de financiamentos públicos das agências de fomento internacionais ou de pesados investimentos privados.

Estas considerações bastariam para justificar a necessidade que tivemos de, sob a forma de um pequeno preâmbulo, apresentar como algumas destas questões têm-se manifestado e influenciado na adoção de políticas públicas educacionais recentes na América Latina e, por conseqüência, no Brasil.

unesp

1.1. NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA

Cronologicamente, podemos situar a década de 70 e o início dos anos 80 como um período de grande interesse histórico para se entender o atual estágio de desenvolvimento sócio-econômico de, praticamente, todos os países latino-americanos.

Foi no início desse período que os governos autoritários começaram a sofrer um processo de fragilização para, na década de 80, iniciarem-se na transição política de estados ditatoriais para democracias relativamente estáveis, ainda que sujeitas a sobressaltos, instabilidades e alta tolerância à corrupção, propícios a todo tipo de golpismos.

Com ênfases diferentes, durante o que se convencionou chamar de período de transição, cada novo governo instalado na região teve de enfrentar uma grande demanda por serviços sociais e políticas compensatórias, ao mesmo tempo em que tiveram que conciliar interesses das grandes corporações através de pesados subsídios, ou da simples transferência de recursos financeiros, mediante o pagamento de serviços superfaturados e dentro da mais enganosa lógica desenvolvimentista que a maioria parece ter adotado.

Enquanto perduraram as facilidades de financiamentos pelo capital externo, via multinacionais e grandes grupos privados ou por agências de fomento e ajuda internacionais tipo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, entre outros, foi possível manter, artificialmente, a sensação geral de que tinha valido a pena assistir aos avanços da transição política.

Com o agravamento da recessão mundial, provocada em parte pela "crise do petróleo" e outros fatores geopolíticos conjunturais, houve uma enorme retração de investimentos privados e adoção de critérios mais rigorosos, tanto para concessão de empréstimos oficiais, quanto nas taxas de juros e prazos para recebê-los.

O sonho e a ilusão de prosperidade pareciam ter chegado ao fim.

Se, nos anos 70, dinheiro farto e governos incautos não foram capazes de promover programas e políticas públicas que contribuíssem para elevar as condições de vida da população, ao longo dos dez anos seguintes — a chamada

"*década perdida*" — dinheiro escasso e governos democráticos não tiveram melhor desempenho.

Ao contrário, pelas expectativas geradas parece ter-se acentuado, ainda mais, a dicotomia entre ricos e pobres, o que é verificável em vários estudos confiáveis que apontam para um agravamento das desigualdades sociais nesses países.[1]

O aparente paradoxo entre a "*década perdida*" na economia e a "*década vencedora*" da democracia política, apenas revela as dificuldades enfrentadas pelos governos em prover de recursos e condições de exequibilidade aquilo que está previsto nas suas constituições.

Neste quadro, mais ou menos geral, os países da região não conseguiram impedir uma verdadeira erosão na qualidade dos serviços públicos prestados na área social, seja na saúde, na previdência ou na educação.

Para todas estas áreas, indistintamente, os governos latino-americanos têm formulado e adotado, quase que simultaneamente e sob argumentos parecidos, propostas governamentais baseadas em políticas descentralizadoras e de privatizações.

Vários autores, entre eles CASASSUS (27:1990), apontam para esta "coincidência" de governos de tamanhos e características político-econômicas tão diferentes adotarem soluções idênticas, afirmando tratar-se, muito mais de decisões impostas por condicionantes exteriores, do que de uma estratégia política com objetivos de promover a efetiva melhoria dos serviços prestados.

Resumidamente, suspeita-se que os altíssimos custos da dívida externa, além da grande evasão de divisas e remessa de lucros pelas multinacionais, façam com que os dirigentes optem, por imposição dos órgãos de fomento internacionais, por reduzirem os gastos governamentais com as chamadas políticas públicas da área social, sempre as mais caras e tanto mais necessárias quanto mais desorganizado economicamente for o país e maiores as suas desigualdades.[2]

Sem entrar na polêmica quanto às supostas virtudes e defeitos do neoliberalismo ou da utopia socialista, ZIBAS (162:61) enquadra as tendências

---

[1] A esse respeito, Cf. o último Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD [121], CORAGGIO [37] e para o Brasil, SABÓIA [135].

[2] Cf. GADOTTI [76], onde o autor ilustra com muita propriedade este círculo vicioso entre dependência, empréstimos e ingerências.

unesp

opostas em dois grandes grupos, bastante inclusivos e que seriam formados por *otimistas* e *pessimistas*.

No grupo dos *otimistas*, grosso modo, estariam incluídos todos aqueles que, reiteradamente, utilizam como exemplo bem sucedido da adoção de políticas liberais, os "*tigres asiáticos*", o Chile, o México e a própria Argentina. De maneira geral, há nas argumentações dos *otimistas* muitas simplificações, reducionismos e omissões que, se cumprem o papel de propagandear as vantagens do modelo, não contribuem para uma compreensão mais abrangente do que seja esta nova categoria conceitual, tão banalizada, chamada globalização.

O incremento de políticas públicas com ênfase na valorização dos paradigmas do mercado, a queda das proteções comerciais, privatizações e a redução do papel do Estado compõem o eixo central das propostas e do discurso dos *otimistas* em relação ao futuro dos países em desenvolvimento.

No Brasil, como de resto no mundo todo, esta corrente tem tido grandes espaços na mídia e suas formulações grande ressonância junto à opinião pública nacional uma vez que, para justificar o ideário da reforma do Estado, veicula-se um "pacote" de soluções que idealiza e endeusa as virtudes do Mercado e sataniza o papel do Estado.

Entre os *estatistas* e os *privativistas* encontram-se os que identificam possibilidades e limitações tanto no Estado quanto no Mercado e, a partir dessa constatação, admitem a possibilidade e necessidade de convivência de ambos. O ponto comum e princípios inegociáveis seriam a qualidade dos serviços prestados e o controle social, tanto do Estado quanto do Mercado (72:15).

Os excessos e a incompetência da classe política, somados às precárias condições de escolaridade média da população — que dificulta a clareza e capacidade de julgamento — e um sistema de comunicação social perverso e inteiramente à disposição do *"establishment"* resultam num caldo de cultura muito favorável à idéia de "desmanche" da figura e das funções do Estado – Nação.

Dito de outra forma, "com a falência do socialismo real, o recuo dos preceitos religiosos e o enfraquecimento dos sindicatos, o capitalismo não teria, atualmente, qualquer freio para realizar a absolutização do lucro, o que geraria, em uma situação extrema, revoltas sociais generalizadas" (162: 60).

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

Neste cenário, que pareceria estar próximo, segundo TEDESCO [152], o próprio capitalismo seria obrigado a amenizar as desigualdades regionais e as disparidades entre segmentos de uma mesma sociedade, a fim de evitar distúrbios sociais que colocariam em risco o seu domínio global, num raciocínio que está muito próximo da retórica dos "liberais" e "sociais democratas" tupiniquins.

A humanidade estupefata assistiria ao nascimento do *"capitalismo ético"*, como desdobramento de uma metamorfose ocorrida com o seu oposto — o *"capitalismo predatório"* —, que criaria, no seu limite, ameaças ao próprio sistema.

Excluída qualquer possibilidade de reversão deste cenário, num curto prazo, além dos riscos de um permanente e contínuo agravamento do quadro descrito nos parágrafos anteriores, atualmente há um receituário clássico que, apenas por razões ideológicas, apresenta algumas variações nos seus ingredientes.

Em todas as propostas, porém, a educação aparece como o componente comum, articulado a outras ações de Estado, como elemento vital para a elevação do padrão sócio - cultural e econômico dos povos.

Num outro plano, este consenso em torno da importância da educação seria resultado de uma alteração no sentido original do conceito de *"capital humano"*, conforme formulado por SMITH (147:503) — onde este relaciona os gastos com a capacitação da população de uma sociedade ao retorno econômico deste investimento — sobretudo para justificar políticas de apoios e financiamentos pelo UNICEF - Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Infância, Organizações Não Governamentais (ONGs), fundações e organismos internacionais, com propósitos assemelhados.

A ação "humanitária-filantrópica" destas entidades que têm divulgado e apoiado ações e projetos educacionais, de redução de mortalidade e de proteção à infância — evitando a exploração do trabalho infantil em detrimento da escola — como as mais importantes ferramentas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, resultariam do travestimento da teoria do capital humano, identificada como um "rejuvenescimento, com rosto mais social", na feliz expressão de CORAGGIO (36:6).

Com efeito, no início da presente década, intensificaram-se as injunções e os condicionantes de natureza externas sobre os governos da região. Atualmente, a quase totalidade das perspectivas de políticas públicas na área social,

unesp

em curso nos países da América Latina, têm sido delineadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da ONU: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Infância (UNICEF).

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1990, elaborou uma proposta chamada *"Transformación productiva con equidad"* que avaliava o período anterior como uma "década perdida de desenvolvimento e de aprendizagem dolorosa", e sugeria que os anos 90 exigiriam enfrentamento de desafios extraordinários, como o fortalecimento da democracia, forte ajuste nas economias e estabilização financeira, com vistas a adequação desses países a uma mudança tecnológica e ao novo reordenamento mundial (34:1990).

Também em 1990, realizou-se em Jomtien, na Tailândia, um encontro promovido pelo Banco Mundial, UNICEF, PNUD e UNESCO, a "Conferência Mundial de Educação para Todos", que veio reforçar e consolidar a vinculação de desenvolvimento humano à educação, enfatizando a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para melhorar a qualidade de vida (109:39).

Nesta perspectiva, a Conferência propôs a promoção da universalização do acesso à educação e da equidade, priorização à aprendizagem, ampliação dos meios e do alcance da educação básica além do fortalecimento das ações educacionais (162:33).

Em documento posterior — *"Educación y conocimento: eje de la transformación productiva com equidad"* (36:1992) — a CEPAL esclarece a idéia central do documento de 1990 afirmando que "a incorporação e difusão deliberada e sistemática do progresso técnico constitui o pivô da transformação produtiva e de sua compatibilização com a democratização política e uma crescente equidade social", no que se vai diferenciar, minimamente, das propostas do Banco Mundial.

O Banco Mundial, por sua vez, tem assumido de forma cada vez mais explícita um papel decisivo na definição de políticas educacionais para os países com quem se relaciona. No geral, o Banco defende a "vinculação entre educação e produtividade, numa visão claramente economicista e sem nenhuma preocupação como aquelas que aparecem nos documentos da CEPAL de associar esses objetivos ao desenvolvimento da cidadania" (162:40).

unesp

Na análise que faz da influência destes organismos multilaterais na definição das políticas educacionais para os países latino-americanos, especificamente em relação às propostas cepalinas ZIBAS (162:59–60) afirma que "elas enfatizam o advento da competitividade autêntica que, ao contrário da competitividade espúria, não estaria mais baseada na queda das remunerações nem somente na abundância de recursos naturais, mas na aprendizagem e na difusão do conhecimento".

Ainda segundo a autora, os teóricos da CEPAL procuraram manter a tradição de sua instituição na defesa da equidade social, porém conciliando com a idéia da inevitabilidade da nova ordem neoliberal, parecendo tentar construir um "rosto mais humano" para as relações sociais derivadas do novo modelo.

A realização deste projeto conciliatório entre equidade social e neoliberalismo seria um produto subjacente à idéia de que a inserção dos países periféricos na modernidade resultaria das novas condições do desenvolvimento do capital.

A diferença mais visível entre as recomendações da CEPAL e as do Banco Mundial refere-se ao papel reservado para o Estado, nas duas concepções.

Enquanto nas propostas do Banco fica evidente a necessidade de uma redução do papel do Estado, nas propostas *cepalinas* este teria uma função mais ativa, com metas próprias no que diz respeito a uma determinada concepção de cidadania, sem prejuízo da idéia de modernidade.

Ainda que isto possa ser tomado como uma espécie de alento e "alternativa às macropolíticas delineadas pelo Banco Mundial, como sugere ARRETCHE [7], é necessário considerar a desproporção de forças existentes entre uma instituição e outra, para o acato e a implementação de projetos derivados do ideário emanado a partir de cada uma delas.

No Relatório de 1995, *"Prioridades do Banco Mundial para a Educação"* o próprio Banco estima que apenas 2,2% de todos os gastos em educação realizados nos países de renda média e baixa são cobertos por financiamentos externos e, nestas condições, ele se constitui na maior fonte unitária desse financiamento[9]. A sua participação cresceu progressivamente, saltando de 10% para 27%, em 1980, chegando a 62% do total de financiamentos concedidos por todas as agências multilaterais à educação, em 1990 (92:13).

A aparente insignificância do volume de recursos financiados (2,2%) do total investido em educação pelos países não explicam, *per si*, o grau de ingerência

unesp

Banco Mundial. A possível explicação encontra-se no fato de o Banco condicionar financiamento a outras áreas — infra-estrutura e saneamento, por exemplo — a adoção do receituário que prescreve para todos os seus tomadores de empréstimos, indistintamente.[1]

Estas pré-condições e as formas de monitoramento que impõe aos seus "parceiros" para a liberação de novos financiamentos faz com que ele tenha muita influência e força sobre os governantes e mesmo entre outros financiadores.

Na América Latina, de maneira geral, e no Brasil, como veremos mais à frente, a defesa da centralidade da noção de conhecimento vem-se fazendo presente nos rumos que a educação e outras políticas públicas vêm tomando, não só nas recomendações feitas pelas agências internacionais mas também por iniciativa dos governos locais e consubstanciadas em projetos de leis, discursos, documentos oficiais e ajustes nas respectivas constituições..

Das recomendações da CEPAL e do Banco Mundial, emergem algumas convergências significativas, a saber: a *descentralização* administrativa, a preocupação em obter maior eficiência nos gastos sociais e admissão de um convívio mais bem coordenado entre instituições particulares e públicas na prestação destes serviços, chegando mesmo a sugerir, sem ressalvas no caso do Banco, e a admitir, no caso da CEPAL, que estes possam ser prestados mediante a cobrança de tarifas, desde que coordenados e eficientemente articulados com a intervenção pública [33].

Para a educação, as implicações da adoção, de forma passiva, desses modelos e proposições têm produzido desdobramentos muito relevantes, tanto do ponto de vista dos embates ideológicos e acadêmicos em torno do tema, quanto do ponto de vista da implementação de políticas públicas, pelos diferentes níveis de governos.

Em texto relativamente recente, CASASSUS (28:1993), ao estabelecer uma distinção entre *modernidade* e *modernização*, sugere que "a atual agenda educacional pode ser mais bem compreendida a partir da visão weberiana

---

[1] No Brasil, até 1996, havia projetos do Banco em 13 estados, totalizando US$1.890,98 milhões. Deste total o Banco participa com US$931,02 milhões (a juros de mercado) e os estados e alguns municípios, como contrapartida, com US$956,96 milhões. De fato, um valor pouco expressivo em relação ao orçamento anual do país para o setor, algo em torno de R$23 bilhões, em 1996. (155:1996)

unesp

de modernização, entendida como razão instrumental, isto é, racionalidade econômica e administrativa".

Quanto ao conteúdo específico do processo modernizador em curso, o autor o define pelas seguintes características:

- abertura institucional, o que deve tornar a educação atenta às necessidades e demandas de seus beneficiários;
- *desconcentração* e *descentralização* do sistema (ou crescente autonomia dos estabelecimentos de ensino)
- introdução do critério de qualidade de educação, identificando responsabilidades e implementando inovações para produzir melhorias e reduzir o desperdício;
- amplo uso das tecnologias de informação na gestão do sistema;
- adoção de medidas destinadas à redistribuição dos gastos entre os diferentes níveis educacionais; e
- a tendência à privatização (162:64-5)

Há um grande grau de consensualidade em torno destas propostas; mas deve ter algum significado especial o fato de, dentro desta agenda tão abrangente, não haver nenhuma referência específica e explícita quanto à necessidade de melhor preparo e melhores condições de trabalho — incluída remuneração digna — aos docentes[2].

Entre as políticas sociais mais comuns, é na área educacional, seguramente, que os efeitos da adoção deste modelo, cujo padrão de ingerência, de um lado, e de dependência, do outro, se prenunciam mais controvertidamente.

Certos ou não, para um grande número de analistas "o reiterado apelo à educação, nada mais seria do que uma cortina de fumaça dissimulatória, invocada para justificar a acumulação predatória do capital, isto é, as grandes massas não escolarizadas ou mal escolarizadas, no Terceiro Mundo, explicariam o atraso dos países que compõem este bloco, os baixos salários e a baixa produtividade" (162:61).

---

[2] Sobre este e outros pontos vagos desta agenda, ZIBAS (162:65) levanta uma série de questionamentos que sugerem a necessidade de estudos mais aprofundados e cuja possibilidade de clarificação quanto aos seus reais significados passam, necessariamente, pela definição do papel do Estado em relação à educação.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

Para os críticos, quanto à forma como os países têm aderido a estas propostas, o que se observa é uma contradição de fundo, que também se manifesta no projeto educacional brasileiro em curso, qual seja a de preconizar a necessidade de ampliar as condições de acesso, de permanência e progressão nos respectivos sistemas educacionais, ao mesmo tempo em que não se sinaliza claramente para a ampliação das fontes de financiamento.

Esta incongruência entre discurso e prática estaria de acordo e não implicaria em "prejuízos para o modelo modernizante proposto, que é baseado na competição externa e não exigiria mão-de-obra extensiva, mas apenas uma reduzida força de trabalho qualificada" (162:62).

Não são poucos os autores que defendem a idéia de que neste novo cenário competitivo que se aproxima "a atuação do cidadão deverá ter uma orientação pragmática e técnica, pois as demandas sociais que, no decorrer do século XX, passaram por uma politização crescente estariam, a partir de agora, voltadas, principalmente, para o nível local. Assim, estariam diretamente "associadas à melhoria da qualidade de vida das cidades, dos bairros e mesmo de uma instituição" (106:36).

Esta idéia foi incorporada às práticas administrativas dos técnicos do Ministério e das Secretarias Estaduais de Educação e das lideranças políticas do governo no Congresso Nacional, resultando na alteração da Constituição, que veio favorecer e induzir a *municipalização* do ensino fundamental.

Como vimos até aqui, o pilares sobre os quais se assentam todas as concepções, diagnósticos, prognósticos e proposições para a implementação de políticas públicas, indistintamente, pressupõem e, ao mesmo tempo, obedecem uma lógica anterior, isto é, a de qual é ou deve ser o papel do Estado para as sociedades em questão, cuja discussão mais aprofundada não caberia nos limites deste trabalho.

Ainda assim, como subproduto desta discussão, convém atentar para uma instigante transformação que vem ocorrendo e que se deverá acentuar nos próximos anos, qual seja a crescente importância das instâncias locais e da participação comunitária na gestão das políticas públicas, mais notadamente àquelas ligadas área social e, como é do nosso interesse aprofundar, em relação à educação.

unesp

1.2. A VALORIZAÇÃO DO PODER LOCAL

Há várias formas de se discutir a importância do chamado *"poder local"* na maneira como este se relaciona com os demais níveis de governo.

SOUZA (148:106), ao afirmar que a maioria dos estudos sobre o assunto "trataram do papel histórico do governo e da política locais, mas que poucos consideraram sua posição nos anos recentes" sugere uma classificação em três grupos.

O primeiro grupo enfatizaria a hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura de poder do Brasil e teriam como representantes os trabalhos de DUARTE [49], FREYRE [74], OLIVEIRA VIANA [116] e QUEIROZ [124].

Segundo a autora, LEAL [93] seria uma variante alternativa a este grupo, na medida em que demonstrou as contradições entre a adoção de formas modernas de representação, coexistindo com a miséria e o mandonismo do poder privado local, representado pela figura dos coronéis.

O segundo grupo, cujo maior representante seria o trabalho clássico de FAORO [50], assume que o governo central sempre desempenhou o papel principal na política brasileira.

Para SOUZA, a polarização entre estas duas correntes teóricas possibilitou, nos anos 80, o surgimento de uma posição intermediária, assumida por um terceiro grupo. Este teria forte representação nos trabalhos de AMES [3], BURSZTYN [25], MEDEIROS [97] e SCHWARTZMAN [151] que, em linhas gerais, "concluíram que a polarização desse debate era apenas aparente e identificaram uma forte interdependência entre os níveis local e central, geradora de uma mútua legitimidade".[5]

Para os objetivos deste trabalho, vamos ater-nos a uma espécie de cronologia desta evolução para caracterizarmos as principais mudanças pelas quais o municípios e as suas formas de relacionamento com o estado e a União passaram, até se converterem nos *loci* privilegiados — mesmo havendo muita discordância quanto a este ponto — para a realização e desenvolvimento de importantes políticas públicas.

---

[5] Ainda sobre o assunto Cf: ALVES [2], BORJA [15], CASTRO [29], CASTRO [30], DANIEL [41], DAVEY [42], DOWBOR [47 e 48], FISHER [54 e 55], FLEIUSS [56], LOBO [94], LORDELLO DE MELLO [95 e 96], MEDINA [99] e SANTOS FILHO [137].

unesp

A autonomia do poder municipal sempre foi prerrogativa garantida nos textos constitucionais desde a proclamação da República, cujo ideário incorporou a proposta de *descentralização* pela adoção do sistema federalista.

Instituído desde a Carta Magna de 1891, o sistema federativo manteve-se, enquanto prática, apenas no nível formal, uma vez que a excessiva centralização do poder que vigorou durante longos períodos da nossa história, não possibilitou o estabelecimento de relações democráticas que confirmassem o espírito federativo e a autonomia dos estados e municípios.

Apesar de todas as Constituições seguintes — 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 — terem reafirmado a autonomia municipal, garantida pelas vias política, administrativa e econômica, paradoxalmente nenhuma delas considerou o município como parte integrante da federação, o que só veio a ocorrer, efetivamente, na Constituição de 1988.

Há consenso entre os diferentes autores quanto aos limites da propalada autonomia que, do ponto de vista político, configurava-se apenas pela possibilidade de eleição de representantes administrativos locais, pela administração própria dos serviços públicos municipais e, do ponto de vista da autonomia financeira, pela possibilidade de decretar e arrecadar tributos de sua competência e aplicação das suas rendas.

A autonomia política, na Constituição de 1934, sofre restrições uma vez que os governadores de estado eram os responsáveis pela escolha dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Estas restrições também estão presentes na Constituição de 1946, a despeito desta ser considerada, até então, a mais municipalista das Constituições.

Do ponto de vista administrativo a autonomia também parecia um ideal distante já que todas as Constituições traziam como marca comum a indefinição das competências de cada instância federativa, favorecendo a centralização das decisões e o intervencionismo por parte dos órgãos centrais.

Segundo BRASILEIRO [24], com relação à autonomia financeira, apenas na Constituição de 1946 surgem dispositivos que vêm favorecer as finanças municipais, delegando aos municípios a arrecadação de cinco impostos e a

possibilidade de lançar contribuições de melhorias, cobrar taxas e outras rendas resultantes de suas atribuições e da utilização dos seus serviços.

Estas inovações, que poderiam ser tomadas como avanços, não foram suficientes, pois que a maioria dos municípios encontravam-se em estado de pauperização e continuaram a depender de repasses de recursos federais e estaduais que, em função das dificuldades econômicas do país, não eram cumpridos nem pelos estados e nem pela União, penalizando, sobremaneira, os municípios mais pobres.

Contudo, foi na Constituição de 1967 e na emenda Constitucional n.º 1 de 1969 que se consolidou o estilo autoritário e centralizador com que o país teve de conviver por duas décadas. Além dos percalços de natureza política experimentados no período, sobejamente conhecidos, a Reforma Tributária promovida colocou, novamente, os municípios na dependência quase absoluta dos recursos transferidos pelas outras esferas de governo.

Parece não haver dúvida de que, em nome da "unidade nacional" e do "planejamento centralizado", a tecnocracia e o dirigismo inviabilizaram qualquer possibilidade de consolidação da incipiente autonomia nas esferas política, econômica e administrativa.

Houve retrocessos, supressão de direitos, violações, etc. — fatos marcantes, descritos, documentados e comentados em uma vasta bibliografia — e também a resistência que se foi amalgamando nas lideranças, nos partidos e nos movimentos populares.

A literatura política e sociológica sobre o assunto registra, sob diferentes enfoques, ricas descrições de como se deu a evolução desse processo de transição do regime autoritário para o regime democrático, cuja culminância ocorreu com a realização da Assembléia Nacional Constituinte de 1988. [6]

Nela, houve uma completa revisão e mesmo redefinição sobre o papel que os municípios passariam a desempenhar após a sua promulgação.

A longa luta municipalista, subproduto dos históricos movimentos emancipacionistas, oxigenada pela eleição direta dos governadores, quando os partidos de oposição fizeram boa figuração elegendo seus candidatos em estados

[6] A esse respeito são de fácil assimilação os textos de FISHER [54], MEDEIROS [98], MOISÉS [111] e ROMÃO [132].

unesp

importantes da federação[7], foi contemplada pela adoção, por parte dos constituintes, do princípio da *descentralização* que orientou a reformulação do sistema tributário nacional.[8]

A equação era simples: não haveria (como não havia) autonomia política, nem administrativa, se não houvesse autonomia financeira e tributária.

Para MELO (107:15) a cultura política fortemente municipalista da década de 80 produziu um ciclo virtuoso de inovações e experiências na gestão pública, sobretudo na área social e a partir da eleição de prefeitos de oposição em vários municípios. A elaboração das Leis Orgânicas Municipais e as Constituintes Estaduais, os Planos Diretores, a proliferação dos Conselhos e experiências como a elaboração do orçamento participativo e a instituição de variados mecanismos de consulta popular foram iniciativas que permitiram a aglutinação de forças que haviam se fragmentado.

Segundo COSTA (38:116), em meados dos anos 90 "é visível um longo e multifacetado processo que acumulou uma série de experiências e colocou novas e complexas questões em relação ao tema *poder local*.

Ao discutir o que chama de *"ressignificação do poder local"*, o autor caracteriza um cenário que, no nosso entendimento, compõe o pano de fundo sobre o qual está colocada a atual questão da *municipalização* do ensino. Segundo ele, os desdobramentos decorrentes deste processo seriam:

- a mudança na centralidade da agenda política, ganhando destaque a questão do esgotamento do papel do Estado e da inserção no mercado mundial;
- refluxo na fase movimentalista dos movimentos sociais e sua reavaliação crítica;
- experiências democráticas e inovadoras de gestões municipais capitaneadas por partidos de esquerda;

---

[7] Destaque-se os seguintes: Franco Montoro, em São Paulo, Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, Tancredo Neves, em Minas Gerais, Miguel Arraes, no Pernambuco e José Richa, no Paraná.

[8] A esse respeito, segundo AFFONSO (1:3), "o avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política — e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder — e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao governo central". Como decorrência, "essa contradição alimentou, em grande

unesp

- incorporação pelos diversos atores do espectro político do discurso centrado no local;
- reavaliação do tema da participação nos termos antes colocados nos anos 70 e início dos 80;
- e tratamento positivo pela imprensa.

Ainda segundo COSTA,

> "quando estes elementos se fazem presentes, quando aumenta a descrença na capacidade de o Estado responder aos desafios da inclusão social, quando há o descrédito nos grandes atores e macroestruturas e quando se percebe uma crescente mundialização dos processos econômicos, políticos e culturais, é no âmbito do poder local que desenham-se espaços de manobra e descobrem-se virtualidades para projetos democráticos, de participação e desenvolvimento" (38:116).

Se o centralismo reinante durante décadas, contrariando as justificativas para a sua existência, hoje serve para justificar o estado calamitoso de carências a que a população tem sido submetida, é na área da educação, pelo seu caráter formativo e de preparação de quadros para o futuro, que residem as maiores expectativas e, ao mesmo tempo, apreensões quanto aos resultados possíveis pela adoção de políticas *descentralizadoras*, como a ênfase, recente, nos processos de *municipalização.* [9]

Mesmo não sendo possível, no contexto do nosso trabalho, resgatar completamente a discussão sobre as vantagens e desvantagens da administração descentralizada, é necessário fixar algumas idéias sobre a sua genealogia.

Para MELO (107:11), enquanto princípio político, "desde Tocqueville [154], as virtudes do *local self- government* entendido, sobretudo em relação à intervenção do Estado central, tem sido reiteradamente enaltecida por liberais. No campo econômico ele associa a *descentralização* a "economistas conservadores" — de Hayek a Buchanam — e, citando BARZELAY [13], aponta a emergência', na teoria organizacional contemporânea, de um paradigma pós-burocrático que enfatiza

---

medida, o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário".

[9] Exitem ainda, pelo menos outros três tipos de políticas de *descentralização*: *delegação*, *devolução* e *privatização*, que estão bem descritas em SANTOS FILHO [137].

unesp

estruturas horizontalizadas e cooperativas de *governance* em lugar de estruturas hierarquizadas.

No campo político, a idéia da *descentralização* também encontra guarida na tradição social democrata, assim como passou a ser "um princípio importante no quadro de renovação do pensamento político da nova esquerda pós-industrial, além de ser consistente com a idéia de fragmentação social que informa o chamado pós-modernismo na teoria política (107:12).

Foi no contexto do esgotamento do paradigma centralizado de organização do setor público, na década de 70, que emergiu o consenso em torno da idéia da *descentralização*.

Ainda segundo MELO (107:12), em alguns países como na França, Itália e Espanha importantes reformas *descentralizadoras* foram implantadas por governos socialistas, sob o argumento prevalente quanto ao seu caráter democratizante, que estaria associado à promoção da democracia direta e do fortalecimento dos mecanismos de participação e responsabilidade social.

No Brasil, há registros dessa discussão desde os anos 40 e 50 e iniciativas de governos estaduais e municipais, principalmente nas áreas da saúde e da educação, mesmo antes da Constituição de 1988.[10]

Apesar da fragilidade e da incipiência desses processos e dos resultados ainda insatisfatórios da *municipalização* da saúde, autores como BARRETO[11], BORDIGNON [14], GADOTTI [76] e ROMÃO [129, 130, 132 e 133] são otimistas em relação às chances de consolidação de um novo modelo gerencial e pedagógico para um sistema nacional de educação, articulado nos seus diferentes níveis e instâncias administrativas, além da priorização do ensino fundamental e das ações desenvolvidas pelos municípios.

Este otimismo advém da constatação de que a estabilidade econômica e a consolidação da democracia associadas, de um lado, ao exaurimento da capacidade de intervenção do Estado e, de outro lado, à pujança e ao caráter inovador de várias experiências levadas à efeito em muitos municípios brasileiros, formam o caldo de

---

[10] Há uma vasta bibliografia sobre o assunto, tanto do ponto de vista mais amplo, quanto de relatos de experiências, dos quais destacamos os seguintes: ARRETCHE [6] CENPEC [33], FELICISSIMO [51], FIGUEIREDO [53], FONSECA [72], JACOBI [88, 89 e 90], MOISÉS [111], MULLER NETO [113], NEVES [116], SADER [136] e SILVA [143].

unesp

cultura propício para que a *municipalização do ensino* ocorra em condições melhores e até mesmo inéditas do que aquelas conhecidas atualmente.

Como estaremos enfocando a *descentralização* sob uma das suas formas æ a *municipalização* æ aplicada nas políticas educacionais, na próxima seção faremos um breve histórico sobre o financiamento da educação no país e apresentaremos alguns indicadores educacionais que, no discurso oficial, justificariam as recentes alterações promovidas na legislação.

1.3. EDUCAÇAO BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE FINANCIAMENTO, DESCONTINUIDADE, INDICADORES E JUSTIFICATIVAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO

Sobre as diferentes formas de financiamento da educação pública brasileira, ao longo da nossa história, há uma razoável bibliografia de autores conceituados[11] razões pelas quais, para os objetivos deste nosso trabalho, abordaremos o assunto da forma mais sintetizada possível e exposta sob a forma de períodos históricos amplos.[12]

Assim, temos que de 1549 a 1578 a escola pública no Brasil foi confiada à Companhia de Jesus que fundou o primeiro Colégio em Salvador, através de padres e irmãos coadjutores que lá chegaram com Tomé de Souza, liderados por Manoel da Nóbrega. O segundo Colégio foi ode Piratininga, inaugurado em 1554, em torno do qual se constituiu a cidade de São Paulo. No início do século XVIII os jesuítas já tinham 17 Colégios distribuídos pela orla marítima da colônia (112:133).

Os colégios que ofereciam ensino primário e secundário gratuito — primeiro aos índios, depois aos filhos de portugueses ou "boas famílias" da terra — eram financiados por dotação real, o que, além dos atrasos habituais nas remessas dos recursos, era insuficiente para manter os custos do ensino de qualidade naquelas escolas que possuíam bibliotecas, laboratórios e até observatórios.

---

[11] De fato, a aridez do tema, aparentemente impediu uma variabilidade maior de autores mas, do que há sobre o assunto, destacamos os trabalhos de MELCHIOR [100, 101, 102 103, 104 e 105], ROMÃO[130], SOUZA [149 e 150] e VELLOSO [157, 158 e 159].

[12] Com relação aos aspectos históricos mais gerais da educação brasileira ver RIBEIRO [126] e ROMANELLI [129] onde está disponível, de forma bastante didática, bem contextualizada e com boas referências bibliográficas, um conjunto e informações valiosas.

A solução encontrada pelos jesuítas foi a mais convencional possível e resultou numa espécie de autofinanciamento, através da constituição de verdadeiras empresas no entorno das escolas: chácaras, oficinas e, principalmente, fazendas de gado, onde trabalhavam os irmão coadjutores e escravos.

Desta solução encontrada, não poderia ter resultado outra coisa que não o ensino elitista e discriminatório, durante 200 anos, ao qual só se tinha acesso através de professores particulares custeados pelos "senhores" rurais e urbanos. Aos filhos dos escravos proibia-se a educação formal e aos índios destinavam-se escolas de segunda classe.

Os interesses catequéticos e o projeto expansionista dos jesuítas, travestidos de zelo pela educação, levaram a um correspondente descompromisso do governo pelo setor que, ainda, não figurava entre os anseios e como exigência pela maioria da população submetida e dependente do modelo agro-latifundiário.

Segundo MONLEVADE [100], a prosperidade da Companhia de Jesus se transformou em riqueza que, em meados do século XVII, chegou a representar 25% do PIB da Colônia.

Por conta da riqueza e da importância que adquiriram, com a crise financeira do Estado português, os jesuítas também foram atingidos quando foram expulsos do Brasil e tiveram os seus bens confiscados, em 1758.

Para substituir o modelo jesuítico, o Marques de Pombal criou uma sistemática de ensino, as chamadas "aulas régias", onde os professores eram nomeados pelo governo mas quem, de fato, fazia-lhes o pagamento eram as províncias, através de um imposto direto que passou a ser cobrado pelas Câmaras Municipais.

Denominado "subsídio literário", o novo imposto, que se destinava a financiar a Universidade de Coimbra e os "estudos menores", incidia sobre o abate de gado e a alambicagem de cachaça o que, em tese e como sugere o autor, seria uma promissora fonte de recursos já que não faltavam açougues e alambiques nas vilas e cidades brasileiras.

A combinação de falta de pressão popular pela escola pública primária e secundária, além da crescente sonegação de impostos, consolidou num modelo de absoluto descaso para com a educação. No Brasil Reino, por exemplo, constatou-se uma inversão de prioridade, isto é, privilegiavam-se recursos para o Ensino Superior, com o objetivo de atender os filhos das classes mais abastadas e emergentes.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

Já no Brasil Império, este descompromisso se manifesta de forma expressiva através da decisão de transferência da responsabilidade pela educação para as províncias, cabendo ao governo Central apenas, a responsabilidade pelo Colégio D. Pedro II e demais escolas militares

Mais à frente, com o fim da escravidão, em 1888, e o desenvolvimento das forças produtivas, a sociedade brasileira adquire um perfil mais urbano e passou a exigir a escola pública universal, em consonância com o ideário republicano.

Passa a haver uma crescente receita proveniente de impostos indiretos e que passou a ser fonte de financiamento para o ensino primário e secundário, nos níveis estadual e municipal. Após 1930, consolida-se esse modelo e, progressivamente, o Estado assume a tarefa de atender a demanda de escolarização em todos os graus.

Em 1945 o novo sistema e financiamento começa a dar mostras de insuficiência, causada pela demanda reprimida e crescente que desequilibraria a compatibilização das despesas com a receita provenientes dos impostos. A partir desta constatação, desenhou-se o modelo que temos vigente até os dias atuais. O governo federal mantém o Ensino Superior e as escolas técnicas federais, enquanto que os estados e municípios responsabilizam-se pela manutenção dos demais níveis de ensino.

O golpe militar de 1964 e a influência da tecnoburocracia econômica no poder fêz com que, já em 1967, fosse suprimida a vinculação de receitas para a educação.

Em 1969 ela foi restabelecida para os municípios e poupava os estados e a União, justamente aqueles que detinham a maior parte dos recursos disponíveis.

Apenas em 1983, no final do governo Figueiredo e quando país estava próximo do seu retorno ao regime democrático, o Congresso Nacional, por iniciativa do Senador João Calmon, aprovou a Emenda Constitucional no.24/83 que, além de restabelecer as vinculações, ampliou-as para 13% para a União e 25% para os estados, municípios e Distrito Federal.

Finalmente, a Constituição de 1988 [18] veio contemplar a luta municipalista, consolidando um conjunto de inovações, tais como: a) redistribuição da receita tributária em favor do estados e municípios; b) ampliação da vinculação dos recursos da educação previstos na Emenda Calmon (de 13% para 18%, no caso da

unesp

União); c) condições para a descentralização e a gestão democrática do ensino púbico e d) a garantia do padrão da qualidade do ensino (70:6).

Com todo o avanço institucional que se poderia ter alcançado, pela obrigatoriedade de aplicação e pela vinculação de recursos específicos para a área educacional, guardadas as proporções, paradoxalmente ainda vivemos atualmente alguns dos dilemas que marcaram o surgimento e o desenvolvimento do ensino público no Brasil.

A despeito de que se tenha praticamente universalizado o acesso, a baixa qualidade do ensino, as altas taxas de analfabetismo, o grande número de crianças for a da escola, demanda reprimida, a alegada insuficiência e/ou má aplicação dos recursos e a superposição de papéis entre as diferentes instâncias governamentais, ainda são as características marcantes do setor.

Sem negligenciar no que diz respeito à questão continental, GARCIA [80], no seu livro *Administração Educacional em Crise*, traça um desalentador painel do descaso e da ação danosa dos diferentes níveis de governos em relação à política educacional brasileira.

De todas as informações prestadas pelo autor, basta aquela onde ele revela a considerável soma de 56 ministros, entre titulares e interinos, para 61 anos de existência do Ministério da Educação (80:47), para que se possa entender o estado calamitoso do ensino público nacional [13].

Nas condições descritas no parágrafo anterior, é natural que cada novo Ministro procure, ao assumir o cargo, imprimir sua marca pessoal no efêmero período em que espera manter-se à frente do Ministério, optando pela implementação de programas pouco originais, apoiados em muita promoção pessoal e farta distribuição de recursos para atender aos *"lobbies"* privados e dos políticos, que, por algum tempo, lhe darão sustentação.

Este quadro de circunstancialidades também se repete no âmbito dos estados e municípios, tanto do ponto de vista da troca de nomes dos dirigentes educacionais quanto, e por conseqüência disso, da substituição dos próprios projetos, num processo tecnicamente conhecido como solução de continuidade ou descontinuidade administrativa.

---

[13] No Estado de São Paulo, para um período de 7 anos (1983 a 1990) tivemos 7 Secretários Estaduais de Educação (118:315).

unesp

É claro que esse *messianismo* de cada um dos novos dirigentes atende a múltiplos interesses mas, ao nosso ver, o principal deles é que, para própria estrutura política administrativa e seus interesses subalternos, a descontinuidade e as sucessivas permutas de nomes e programas, cabem como uma luva para as eternas justificativas de fracasso.

Ao situar a discussão sobre a *descontinuidade* num contexto mais amplo, CASTRO [31] identifica três causas principais, a saber:

- *a dinâmica dos ciclos eleitorais* e seus efeitos na implementação de programas e políticas governamentais, o que é seriamente agravado, no caso do Brasil, pela fragilidade do sistema partidário e onde os partidos, com as exceções de praxe, não são ideologicamente consistentes e propiciam um cenário paradoxal: "todos prometem tudo a todos, sem estabelecer prioridades sérias e coerentes";

- *o baixo grau de institucionalização das políticas implementadas*, o que facilita mudanças sucessivas nos planos adotados e estimula a definição de políticas casuísticas. Segundo a autora, isto se deve ao baixo grau de controle social sobre as ações do Estado, o que se constitui num campo propício para o patrimonialismo, o corporativismo e o clientelismo, agravantes das desigualdades sociais no país;
- *a escassez de recursos* que acaba interferindo no planejamento (quando ele existe) ou incentivando a definição de medidas reativas, orientadas para as necessidades imediatas e/ou impostas pela conjuntura.

Como condição para a superação desses problemas, CASTRO, à época, propugnava um conjunto de medidas:

- a necessidade de referenciais nacionais para a adoção de políticas educacionais de longo prazo;

unesp

• a necessidade de referenciais nacionais para a adoção de políticas educacionais de longo prazo;

• necessidade de institucionalização de um sistema educacional de âmbito nacional, o que pressupunha a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases e a elaboração de um Plano Nacional de Educação;

• reaparelhamento técnico institucional do Estado para que este possa cumprir bem o seu papel: "a resposta — aos problemas estruturais do país — não estão no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução";

• institucionalização de um projeto educacional que considerasse quatro aspectos, simples e conhecidos: 1) a participação de todos os segmentos organizados, 2) a *descentralização* da gestão e operacionalização das políticas adotadas, 3) adequação da política educacional às mudanças do mercado de trabalho e, finalmente, 4) o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e de avaliação permanentes, internos e externos, nos órgãos executores. [14]

Obviamente o contexto no qual foram gestadas as relações descritas por CASTRO resultou em marcas profundas para o desenvolvimento, social, político e econômico do país.

Como regra geral, tem-se que, nestas circunstâncias, as políticas públicas da área social são, sempre, as mais afetadas e, por isso, são abundantes os relatórios, ensaios e diagnósticos que registram o crônico estado de abandono da educação brasileira e, numa vertente mais pessimista, a sua deterioração progressiva.

Exemplo de uma tendência mais analítica sobre o assunto é o texto de SILVA *et al* (144:6) onde as autoras descrevem as principais políticas do setor , agrupando-as por períodos e pelas iniciativas mais vistosa e/ou divulgadas, desde os governo militares até aquelas ensejadas pelos governos estaduais, após a eleição direta dos seus titulares em 1982. [15]

---

[14] A clareza do diagnóstico e o seu caráter prescritivo ficam evidentes quando o cotejamos com as iniciativas da atual gestão do Ministério da Educação. Ao menos em relação a esta formulação a autora foi bastante feliz e consequente: atualmente ela é a Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educionais – INEP, que coordena, através do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, o programa de avaliação das escolas públicas do pais.

[15] Na mesma linha, Cf. GUSSO [84] e OLIVEIRA [118] e SILVA [145].

unesp

Assim, dentro da periodização e critérios de classificação que adotam, elas caracterizam o que chamam de "*programas pedagógicos*" — primordialmente voltados para aspectos pedagógicos — e os *"programas assistencialistas"* que buscavam "compensar, via escola de tempo integral, as carências sócio econômicas de seu alunado" [16].

Na mesma direção, porém valorizando mais os dados quantitativos do próprio Ministério da Educação, RIBEIRO [127] produz um texto paradigmático e impactante que subverte toda uma concepção "oficialesca" e um rol de explicações clicheteadas sobre os problemas educacionais do país.

Enfocando os indicadores de evasão e repetência do ensino de 1° grau, para demonstrar que os governos não deveriam priorizar a construção de prédios escolares e sim se preocuparem com a qualidade do ensino disponível, o trabalho de RIBEIRO é um importante exemplo de articulação entre pesquisa e ação política de resultados que influenciaram a discussão sobre a política educacional recente e nos programas de governo dos dois vértices políticos de oposição na última — e ao que tudo indica na próxima — eleição presidencial.

Segundo CUNHA (40:97), tanto para Lula (Luís Inácio da Silva) quanto para FHC (Fernando Henrique Cardoso), a partir do que constava nos respectivos Programas de Governo, "parecia que ainda vivíamos sob a égide da *teoria do capital humano*, sob uma nova versão mutante, onde mais e melhor educação significariam maior produção e, consequentemente, maiores possibilidades de combate à miséria".

---

[16] No que chamam de *projetos pedagógicos* as autoras discutem, especificamente, a implantação do Ciclo Básico e da Jornada Única, ambos no estado de São Paulo e que serão comentados no próximo capítulo deste trabalho. Já como programas assistencialistas, as refências são para os controvertidos programas de educação integral que se transformaram numa espécie de obsessão eleitoreira dos governos de então, dos quais destacam-se os CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública desenvolvido no governo carioca de Leonel Brizola (1983 – 1986), o PROFIC – Programa de Formação Integral da Criança, do final do govenro Montoro (1983 –1986), em São Paulo. Cf. PARO *et al* [120].

Como desdobramento destas iniciativas estaduais o governo federal, já no governo Collor, iniciou um programa semelhante, em nível nacional, que previa a construção de CIACs – Centros Integrados de Atendimento à Criança. Houve denúncias de instrumentalização política do programa e uma sucessão de erros o que não bastou para a sua completa supressão após a cassassão do então presidente. A prodigalidade dos políticos em criar siglas e neologismos de ocasião, converteu os CIACs, do cassado Collor, nos CAICs – Centros de Apoio Integral à Criança, de Itamar Franco, que lhe sucedeu.

unesp

Independente do encaminhamento que pretendiam dar para as questões levantadas, os dois candidatos adotaram como fonte privilegiada de dados quantitativos para os seus programas de governo as conclusões daquele trabalho de RIBEIRO (Op. cit).

Da profusão de dados, podem-se extrair, de forma sintética, como fêz CUNHA (40:15-16), os seguintes indicadores:

- 95% das crianças tem acesso à escola. Dos 5% excluídos, 4% estariam na Zona Rural do Nordeste;
- 8,7 anos seria o tempo médio de freqüência nas escolas de 1° grau;
- 6,4 anos seria o tempo médio de freqüência dos alunos que não concluem o 1° grau;
- 11,8 anos seria o tempo médio de freqüência dos concluintes do 1° grau;
- 21 alunos-anos de instrução são necessários para que um aluno conclua o 1° grau;
- Não fossem tão altas a repetência e a evasão, dela decorrente, seriam necessários 8 alunos-anos de instrução para formar um estudante, evitando-se o desperdício de 13, em termos de conclusão do curso;
- Apenas 2% dos alunos novos da 1ª série concluem o 1° grau sem repetência;
- A repetência atingiria tanto os mais pobres quanto os mais ricos: os 10% provenientes de famílias de menor renda têm 75% de repetência na 1ª série enquanto que os 10% dos provenientes de famílias de renda mais elevada são reprovados em 40%;
- As altas taxas de repetência indicariam uma espécie de "pedagogia da repetência", elevando, sobremaneira, os custos com a educação.

Além do que, ainda para RIBEIRO, as conseqüências políticas desse mal desempenho afetariam decisivamente a categoria docente. No seu entender,

> A denúncia da repetência incomoda a corporação dos professores e expõe seu descompromisso com a promoção de seus alunos, além de mostrar que a incompetência da

unesp

> escola está fortemente associada à má formação do professor, a seu salário e, por conseguinte, a sua extração social e a sua mentalidade. (128:15-16)

Decorridos alguns anos e a partir de uma base de dados mais atualizada, GOMES [81] também apresenta uma análise que mostra o quanto ainda precisa ser feito para que a educação, possa ser considerada — pelos seus indicadores e não apenas pelas virtudes anunciadas pela retórica oficial — como prioridade nacional.

A despeito das limitações dos dados estatísticos, o autor identifica uma tendência de melhoria para o cenário educacional dos anos 90, a partir das seguintes constatações:

- Avanços na cobertura do ensino fundamental e continuidade da expansão da educação infantil, sobretudo dos 4 aos seis anos de idade;
- Redução no número absoluto de crianças fora da escola, o que indica que a matrícula esta vencendo a corrida contra o crescimento demográfico;
- Melhoria no perfil de titulação dos professores;
- ligeira redução nos indicadores de repetência, evasão, distorção série-idade, cuja evolução positiva poderá ou não confirmar esta tendência;
- aumento do número de iniciativas de gestão descentralizada, com repasse direto de recursos e programas, para gerenciamento pelas unidades escolares e;
- instituição periódica e sistematizada da avaliação do ensino básico.

A insatisfação com este quadro e a necessidade de implementar o que divulgaram como programa de governo, fizeram com que os responsáveis pela atual gestão do Ministério da Educação, tendo à frente o ex-Secretário Estadual da Educação de São Paulo e ex-Reitor da Universidade de Campinas, Paulo Renato de Souza, desencadeassem uma ofensiva de ações no sentido de implementar um programa que priorizasse o ensino fundamental.

unesp

As linhas gerais de ação do Ministério, anunciadas em rede de rádio e TV pelo próprio presidente, em fevereiro de 1995, para a melhoria do ensino público de primeiro grau podem ser resumidas em cinco metas principais (86:45)

- distribuição de verbas federais diretamente para as escolas, sem intermediação dos governos estaduais e municipais;
- criação do Sistema Nacional de Educação à Distância, para treinamento de professores e complementação das aulas, através de TV(s) e vídeos em todas as escolas;
- melhoria da qualidade dos 58 milhões de livros didáticos bem com a regularização o programa de distribuição;
- reforma do currículo para melhorar o conteúdo do ensino, com o estabelecimento de matérias obrigatórias para todo o país;
- avaliação das escolas, por meio de testes aplicados aos alunos.

No geral, o projeto e as ações do Ministério da Educação têm sido muito criticados pelas entidades ligadas ao ensino superior que enxergam, na priorização do ensino fundamental[17], riscos de estrangulamento dos demais níveis de ensino — da educação infantil às Universidades Públicas[18].

No limite, as motivações e justificativas do governo, para as medidas que vem tomando, decorrem da necessidade de compatibilizar o discurso otimista e empreendedor da campanha com a constatação de que seus recursos, para o setor, são insuficientes para tanto e os dos municípios e estados não vinham sendo aplicados corretamente.

Com base na legislação atual, em vigor, (Art. 211 e 212 e seus incisos da CF) ROMÃO [130] previa que a vinculação e aplicação obrigatória dos recursos da educação, ao incidirem e se combinarem com o que prescreve a Lei nº 7.348/85 — Emenda Calmon — resultariam, efetivamente, para a educação num aumento de

---

[7] Cf. CASTRO [32].

[8] Há razões e excessos nos dois lados que se enfentam nesta discussão e ela tem se revestido de aspectos corporativos e/ou tecnicistas, tão polêmicos que, tecnicamente, seria inviável aprofundá-la neste trabalho.Sobre o futuro da educação infantil, sob a nova legislação, a Fundação Carlos Chagas realizou importante seminário, no final de 1997. Cf. ARELARO [5] BARRETO [12], CRAIDY [39] e DIDONET [44].

3,55% nos recursos da União, 7,2% nos recursos dos Estados e 26,4% nos recursos dos municípios, representando um aporte adicional de 11,1% de recursos para a educação, oriundos da reforma tributária.

No conjunto, a descentralização dos recursos fiscais, no final da década de 1980, representou um aumento significativo (cerca de 2% do PIB) dos recursos tributários à disposição dos municípios [91].

TABELA 1

IMPOSTOS ARRECADADOS E DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO - BRASIL/1995

NÍVEL DE GOVERNO	ARRECADADO		DISPONÍVEL	
	R$ BILHÕES	%	R$ BILHÕES	%
Federal	47,277	44,8	30,131	28,5
Estadual	50,943	48,3	46,638	44,2
Municipal	7,316	6,9	28,767	27,3
TOTAL	**105,536**	**100**	**05,536**	**100**

Fontes: 1 - Min. Fazenda/STN (impostos federais
2 - Min. Fazenda/CONFAZ (impostos estaduais)
3 - Estimativa de José R. R. Afonso - IBGE (impostos municipais)

A tabela 1 mostra o que se arrecada em cada nível de governo e o que fica disponível, após as transferências e partilhas. A participação relativa do Governo Federal se reduz de 44,8% para 28,5%, com transferência líquida de R$17,116 bilhões; a dos governos estaduais se reduz de 48,3% para 44,2%, com transferência liquida de R$4,305 bilhões, enquanto a dos governos municipais se amplia de 6,9% para 27,3%, com ganhos de R$21,451 bilhões.

Enquanto o Governo Federal transfere 36% de todo imposto que recebe, os municípios ficam com quatro vezes mais do que arrecadam, ou seja, arrecadam apenas 17% do total arrecadado pela União e ficam com uma quota equivalente a 95% do disponível no Governo Federal (102:5).

Já para outros autores este aumento se deu, também, porque os municípios aumentaram a arrecadação dos seu próprios impostos (16,5% ao ano) muito acima do crescimento de receitas dos governos federal (5,3%) e estadual (7,9%). Este incremento, que foi muito maior que crescimento do PIB e da população, sepultou a tese da "*preguiça fiscal*" dos municípios e fêz com que a arrecadação municipal passasse de 0,7% do PIB, em 1988, para 1,7%, em 1995 (1:8).

unesp

TABELA 2

MATRÍCULA INICIAL PÚBLICA, SEGUNDO NÍVEL ESCOLAR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL, 1995.

NÍVEL ESCOLAR	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA						TOTAIS	
	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL			
	ALUNOS	(%)	ALUNOS	(%)	ALUNOS	(%)	ALUNOS	(%)
Pré-Escolar	6.589	0,2	1.186.085	26,0	3.358.789	73,8	4.551.463	100
Fundamental	41.429	0,2	18.327.363	64,0	10.260.801	35,8	28.629.593	100
Médio	114.558	2,8	3.740.533	90,5	273.946	6,7	4.129.037	100
Superior	369.196	52,8	233.427	33,4	96.642	13,8	699.265	100
TOTAIS	**531.772**	**1,4**	**23.487.408**	**61,8**	**13.990.178**	**36,8**	**38.009.358**	**100**

Fonte: MEC/SEEC/1995.

A tabela 2, referente aos dados do MEC para o ano de 1995, mostra que, coerentemente com o que preceitua a Constituição, a União tem participação marcante na oferta das vagas do ensino público superior (52,8%) e uma participação inexpressiva nas demais modalidades: 0,2% no ensino pré-escolar, 0,2% no ensino fundamental e 2,8 % no ensino médio, por conta de uma rede de escolas técnicas, cuja qualidade e pertinência quanto à atualidade dos seus cursos também vem sendo questionadas. A sua participação total na oferta das vagas públicas não chegou a 1,5%, demonstrando que, do Governo Federal, pouca coisa há para ser descentralizada e transferida para os estados e municípios.

As redes estaduais respondiam por 90,5% das vagas do ensino médio; 26% das vagas do ensino pré-escolar — o que é uma impropriedade do ponto de vista constitucional — e 64% das vagas no ensino fundamental, isto é, naquela modalidade onde os municípios deveriam atuar prioritariamente.

No total os estados respondiam por 61,8% das vagas do ensino público.

Finalmente, ainda na tabela 2, é possível constatar que os municípios, realmente, assumiram como prioridade educacional o ensino pré-escolar, sendo responsáveis por 73,8% das vagas ofertadas no período.

No ensino fundamental, talvez pelo fato de os estados, mal ou bem, manterem redes suficientemente grandes para atender a quase toda a demanda, a participação municipal era menor do que se podia esperar (35,8%) e do que prevê a legislação.

Em contrapartida, por absurdo que possa parecer, as redes municipais, extrapolando os limites de suas competências e daquilo que lhes impõe a Constituição, respondiam, respectivamente, por 6,7% e 13,8% das vagas públicas do

ensino médio e do ensino superior. No geral, os municípios respondiam por 36,8% do total de vagas públicas ofertadas.

O quadro descrito acima apresenta algum tipo de evolução no nível de participação das diferentes esferas de governo no gerenciamento da educação pública no país.

Porém, especificamente em relação ao ensino fundamental e não obstante a mudança no perfil de arrecadação dos três níveis de governo, quase uma década depois, o que se constata, a partir do cruzamento dos dados das tabelas 1 e 2, expresso na tabela 3 , com a anexação das taxas percentuais de matrículas para o ano de 1987, é que o aumento das fontes de recursos municipais não se fêz acompanhar, necessariamente, por um aumento na oferta de vagas pelos municípios e, infelizmente, nem em alterações significativas quanto aos indicadores de qualidade da educação pública brasileira.[19]

TABELA 3

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL

NÍVEIS DE GOVERNO	RECEITAS PÚBLICAS 1995 em (%)		MATRIC. INICIAL PUBLICA em (%)	
	Arrecadado	Disponível	1987	1995
Federal	44,8	28,5	0,5	0,2
Estadual	48,3	44,2	65,5	64,0
Municipal	6,9	27,3	34,0	35,8
TOTAIS	**100**	**100**	**100**	**100**

Fontes: MEC/SEEC e NEGRI [114]

A demanda crescente por mais e melhor escola pública, os limites financeiros da União e a constatação de que os ganhos orçamentários dos municípios, pós Constituição de 1988, não se traduziram em aumento de oferta de vagas no ensino fundamental, levaram o governo federal a empenhar-se na definição de uma nova legislação, aprovada no final de 1996, cuja aplicação, prevista para o inicio de 1997 se deu a partir de janeiro de 1998.

[19] A última demonstração deste triste quadro de abandono da escola pública foi o resultado da pesquisa realizada pelo NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas das UNICAMP [115] sobre a Descentralização dos Programas do Ministério da Educação.

unesp

1.4. A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 E AS SUAS IMPLICAÇÕES

Podendo ser considerada a mais importante iniciativa do governo federal dirigida para o ensino fundamental, a PEC – Proposta de Emenda Constitucional nº. 233, aprovada no final do ano de 1996, tem propiciado um açalorado debate quanto a sua eficácia.

Festejada por analistas de tendências políticas opostas, o que era uma proposta se converteu na Emenda Constitucional nº. 14 [20] e definiu uma subvinculação nos percentuais de aplicação mínima obrigatória em educação. A Emenda mantém a atual vinculação de 25% dos recursos estaduais e municipais na área educacional, porém determina que, daquele total, 15% deverão ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental.

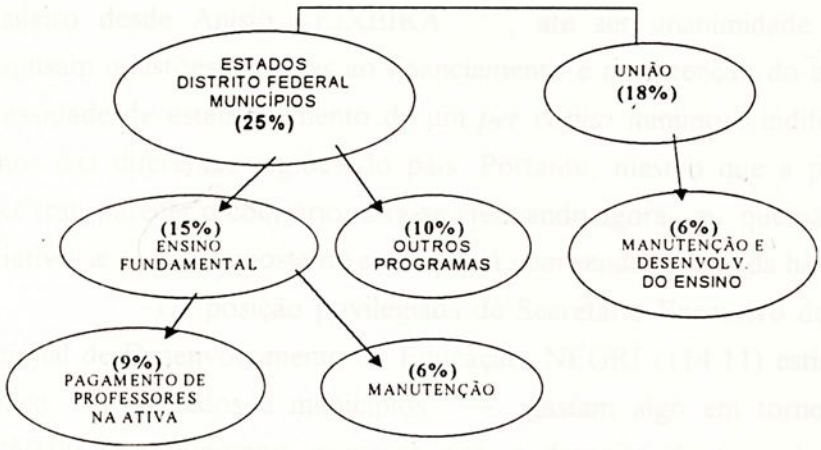
Entre as alterações está a que define melhor ascompetências das esferas de governo sendo que os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, uma nova denominação que incorpora a área de creches e corrige as imprecisões da legislação anterior que antes só fazia menção à pré-escola.

Um outro aspecto importante da Emenda Constitucional nº.14 é o que prevê que 60% dos recursos deverão ser aplicados, exclusivamente, com salários do pessoal docente da ativa o que, ainda segundo dados do MEC, equivaleria a um rendimento médio anual de R$4.785,00 ou R$360,00, por mês, incluindo-se o 13° salário para uma jornada de 20 horas semanais. Mesmo sendo pouco, este valor representará um aumento salarial considerável nas regiões mais carentes do país, onde há municípios que pagam salários irrisórios, abaixo de R$50,00 por mês. Os 40% restantes dos recursos deverão ser utilizados para investimentos.

unesp

FIGURA 1

FLUXOGRAMA DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL No. 14 [20]



Graças ao impacto positivo do anúncio das medidas, passou praticamente despercebido o registro de que o governo federal se autobeneficiou, uma vez que antes da Emenda n.□ 14, a União, os estados e municípios estavam igualmente obrigados a aplicarem 50% dos recursos educacionais em manutenção e desenvolvimento do ensino Com a Emenda 14, o governo federal propôs e obteve aprovação do Congresso Nacional para a elevação do percentual, para municípios e estados, de 50% para 60% e redução, para si próprio, para 30%.

Outro fato merecidamente criticado é a não previsão de prazos e nem de mecanismos para a erradicação do analfabetismo, o que foi sacramentado com a edição da Lei 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, doravante grafado FUNDEF, que determina a aplicação dos seus recursos apenas no ensino regular.

Outra inovação que não mereceu grande destaque é a que propõe no seu Artigo 1° a inclusão, no Inciso VII do Artigo 34 da Constituição, de uma alínea "e", através da qual estende a possibilidade de intervenção também aos estados e

[20] Cf. BRASIL [21 e 22]

Distrito Federal, pela não observância de aplicação dos recursos em educação, o que antes só era previsto para os municípios.

Apesar das controvérsias que suscitou, o principal objetivo desta mudança foi consolidar um conjunto de idéias que circulam no debate educacional brasileiro desde Anísio TEIXEIRA [153], até ser unanimidade entre todos que pesquisam questões relativas ao financiamento e manutenção do ensino, qual seja a necessidade de estabelecimento de um *per capita* mínimo e indiferenciado para os alunos das diferentes regiões do país. Portanto, mesmo que a propaganda oficial deixe transparecer o contrário, está-se efetivando agora æ que não tira o mérito da iniciativa æ uma proposta de ação que já vem sendo defendida há meio século.

Da posição privilegiada de Secretário Executivo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, NEGRI (114:11) estimava que o setor público — estados e municípios — gastam algo em torno de R$200,00 a R$250,00 por aluno/ano, números que, a despeito da sua admitida imprecisão, permitiu ao autor estimar que, de tudo que deveria ser aplicado no desenvolvimento do ensino, aplicasse, no máximo, 37% no ensino fundamental sendo o restante destinado aos ensino pré-escolar, médio e superior, além do que, parte considerável desses recursos são computados erroneamente como despesa com educação.

Com base nos valores financeiros executados pela esfera pública em 1995 e alunado de 1996, o estudo realizado por NEGRI, elenca uma série de valores que confirmam as grandes desigualdades regionais e uma simulação otimista para o futuro do ensino fundamental.

Das conclusões do autor, destacamos as seguintes:

- na média nacional os estados detêm 64% das matrículas do ensino fundamental e os municípios 36%;
- há forte estadualização nas regiões consideradas mais ricas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e também na região Norte, considerada pobre;
- em Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Roraima e Amazonas, a estadualização ultrapassa 70%;
- em estados pobres do Nordeste — Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí Nordeste — a municipalização excede a 50%;
- Roraima (97%), São Paulo (89%), Amapá (84%) e Minas Gerais (66%) representam os casos extremos de estadualização;

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

- Alagoas e Maranhão (66%) e Ceará (60%) são os estados que representam os casos extremos de municipalização;
- exceto os estados do Pará, Goiás e Minas Gerais, a maioria dos estados teria condições de gastar, pelo menos, R$300,00 por aluno/ano;
- os casos extremos de valores, acima e abaixo, seriam o Rio de Janeiro (R$928,00), pelo pequeno número de alunos de primeiro grau que mantém na sua rede, e o Pará (R$191,00), pela complexidade da sua rede e pela baixa arrecadação tributária, respectivamente;
- para o conjunto dos municípios da região Nordeste, onde a municipalização é expressiva, o valor atingiria apenas R$144,00, sendo dramática a situação dos municípios do Maranhão onde este valor cairia para R$80,00;
- dado o baixo número de alunos em escolas municipais, os municípios de São Paulo (R$1.276,00) e de Roraima (2.770,00) teriam *per capitas* muito elevados, em relação à média nacional.

Para operacionalizar o que prescreve a Emenda Constitucional nº 14, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério onde ficarão retidos, compulsoriamente, 15% do valor relativo a determinados repasses feitos aos estados e municípios, via transferências constitucionais.

Este Fundo será composto pelas seguintes fontes de recursos (22:14):

- dos estados e do Distrito Federal: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, FPE – Fundo de Participação dos Estado; QP-IPI/Exportação devida aos estados;
- dos municípios: QP-ICMS transferida aos municípios, FPM – Fundo de Participação do Município e QP-IPI/Exportação devida aos municípios;
- sobre transferências a título de ressarcimento pela desoneração das exportações).

O FUNDEF terá versões municipais, estaduais e no Distrito Federal e cada uma das instâncias poderá acessar os seus recursos na proporção do número de alunos de ensino fundamental que tiver matriculado nas suas redes, a partir de um *per capita* nacional, decidido no ano anterior.

O cálculo deste *per capita* se fará anualmente com base nos dados do Censo Escolar e da previsão de receita para o ano seguinte, onde o total de recursos que deverão ser aplicados no ensino fundamental é dividido pelo número de alunos. O valor fixado para 1998 é de R$315,00 e a União deverá complementar este valor, com recursos próprios, para o caso dos estados não atingirem este *per capita*.[21]

Para assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino, a União, o Distrito Federal, os estados e municípios ajustarão, progressivamente, num prazo de cinco anos (até 2001) o valor mínimo fixado nacionalmente, para o que deverão ser considerados os seguintes critérios:

- estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- capacitação permanente dos profissionais de educação;
- jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes e complexidade de funcionamento das escolas;
- localização e atendimento da clientela e busca da qualidade de ensino.

O ajuste deverá incluir, também, a diferenciação de custo por aluno, segundo as etapas de ensino (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série) e tipos de atendimento (ensino especial e escolas rurais) (22:14).

Dados preliminares do Ministério da Educação estimavam que os recursos destes fundos estaduais, somados, atingiriam a quantia de R$ 12,8 bilhões, enquanto que o orçamento do Ministério, para o ensino fundamental, nos últimos 3 anos, não tem passado de R$ 8 bilhões. No Orçamento Geral da União, aprovado par. 1988, consta a quantia de R$13,3 bilhões na dotação para o Fundo de Manautenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

---

[21] A definição deste valor, por Decreto Presidencial, já provoca controvérsia na medida em que, a partir da dotação reservada para o Fundo, no orçamento da União para 1998 (R$13,3 bilhões), pelas contas do próprio MEC, o *per capita* deveria ser de R$409,00 aluno/ano, revelando uma espécie de estímulo para que

unesp

Como era de se esperar, as expectativas em relação a estas mudanças propiciadas pela efetiva implantação do FUNDEF suscitou muita discussão, choradeira e *lobby* por parte de governadores e prefeitos[22].

No caso dos governadores, os queixosos são aqueles cujos estados, por possuírem redes próprias pequenas ou inexpressivas, terão de repassar dinheiro ao FUNDEF e, deste, para os seus municípios.

Já em relação aos municípios, muitos dos atuais prefeitos, enquanto candidatos, instrumentalizaram politicamente a questão da municipalização do ensino para colher dividendos eleitorais junto ao magistério e, agora, têm que optar ou pela municipalização que repudiavam em campanha, ou pela *"perda"* de parcela significativa dos recursos que ficarão retidos no FUNDEF.[23]

Embora acorra algum tipo de razão aos governadores na medida em que o governo federal, para preservar intocáveis algumas fontes de recursos, prorrogou o **FEF – Fundo de Estabilização Fiscal**, e aprovou uma legislação de incentivos à exportação (**Lei Kandir**) que, tem prejudicado as finanças estaduais, é impossível não associar a preocupação atual com as *"perdas"* ao calendário eleitoral[24].

Para alguns, o dinheiro que terão de repassar para o FUNDEF, será um desfalque considerável na carteira de obras e realizações com que pretendem terminar seus mandatos, buscar a reeleição ou eleger seus sucessores.

---

estados e municípios gastem menos do que, em tese, a Emenda no. 14 lhes obrigaria.

[22] Cf. APM [4], FOLHA DE SÃO PAULO [59, 60, 64, 65 e 66].

[23] As expressões *"perdem"* e *"ganham"* talvez não sejam as mais corretas para definir a relação dos municípios com o Fundo, como se verá ao longo do trabalho, contudo, pelo caráter definitivo que passaram a ter nas discussões sobre o assunto e na falta de outras mais precisas, nós também vamos utilizá-las, sempre entre aspas.

[24] O FEF – Fundo de Establização Fiscal é a reedição do FSE – Fundo Social de Emergência, criado por Emenda Constitucional no início do Plano Real. Ele é composto por 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União. Os seus recursos devem ser aplicados no custeio da saúde, educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais. Estados e municípios ficam sem o repasse da União sobre o que arrecadam em Imposto de Renda retido na fonte dos servidores federais, além de 5,6% do Imposto de Renda total arrecadado pela União (63:8) e PONT [124]. A Lei Kandir, desonera o valor do ICMS de uma série de produtos, com o objetivo de reduzir seus custos e, assim favorecer a exportação. As *perdas* das receitas estaduais seriam ressarcidas pela a União o que, pelo alegado descumprimento em relação ao estado de São Paulo, tem sido motivo de uma briga pública do Governador Mário Covas com o Ministro do Planejamento, o paulistano, Antonio Kandir.

unesp

Quanto aos prefeitos, no geral, a principal queixa relaciona-se às dificuldades que terão de enfrentar para custear outros programas que já mantêm com recursos do ensino fundamental.

As circunstâncias e os efeitos perversos da indefinição de competências e atribuições entre as diferentes instâncias administrativas levou a consolidação de situações curiosas.

Não são poucos os casos onde as prefeituras atuam nas duas pontas da escolarização formal: mantêm alunos de educação infantil, subsidiam alunos universitários e, muitos sustentam Fundações de Ensino Superior e restringem sua atuação ao primeiro grau, apenas à merenda escolar e ao transporte de alunos.

Na nova perspectiva terão que suspender parte destas atividades ou, então, buscar formas alternativas de financiamento para continuar a mantê-las.

Adiado na sua implantação prevista para 1997 e tornado realidade em 1998, o FUNDEF provocou uma correria de prefeitos junto às Secretarias Estaduais para se credenciarem a receber os recursos que deixariam de receber. Muitos oficializaram escolas que já mantinham, outros criaram e estão a criar novas escolas e, a maioria, no caso de São Paulo, por exemplo, realizaram convênios através dos quais assumem o gerenciamento de escolas estaduais dos seus municípios.

A lógica do FUNDEF, que transforma o número de alunos no indexador dos valores a que os municípios receberão, já produziu as primeiras denúncias de fraudes, a partir do que, auditoria preliminar do Ministério da Educação detectou a existência de 84 mil alunos "fantasmas" nos estados do Ceará (52 mil), Maranhão (21 mil) e Mato Grosso (11 mil) e cuja correção representou uma economia de cerca de R$4milhões [67 e 68].

Haverá casos em que os Estados — os que tem muitos alunos de Ensino Fundamental sob suas responsabilidades — *"ganharão"* com a implantação do FUNDEF. Outros, por razões opostas, *"perderão"* e o mesmo raciocínio vale para os municípios.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

TABELA 4

IMPACTO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO SOBRE AS FINANÇAS ESTADUAIS – 1998

Estado	Investimento Aluno/ano em 98 (R$)	Quem "perde" Recursos	Quanto "perde" (R$ milhões)
Norte			
AC	531,85	Estado	11,2
AP	685,51	Estado	1,0
AM	562,25	Estado	30,4
PA *	229,49	Estado	26,5
RO	380,75	Estado	9,0
RR	793,11	Municípios	4,3
TO	401,28	Estado	9,3
Nordeste			
AL	351,84	Estado	77,5
BA*	258,96	Estado	117,5
CE*	287,56	Estado	122,4
MA*	186,09	Estado	83,9
PB*	303,55	Estado	32,2
PE*	296,64	Estado	84,0
PI*	266,41	Estado	40,1
RN	331,51	Estado	24,1
SE	394,64	Estado	27,8
Centro-Oeste			
DF	485,20	-	-
GO	373,33	Municípios	5,2
MS	424,35	Estado	15,7
MT	416,91	Estado	10,2
Sudeste			
ES	642,60	Municípios	0,5
MG	362,32	Municípios	131,7
RJ	537,34	Estado	330,0
SP	732,49	Municípios	621,1
Sul			
PR	431,18	Estado	76,0
RS	584,19	Estado	66,9
SC	506,43	Municípios	22,0

Fontes: FNDE/MEC, a partir de valores estimados com base nas matrículas de 1997 e previsão de receitas em 1998 (Ministério da Fazenda).

* Receberão complementação da União para atingir o *per capita* de R$315,00.

A tabela 4, que é rica em detalhes, e mais ainda seria se a ela estivessem anexados os indicadores de qualidade da educação, além de confirmar algumas das simulações feitas por NEGRI [114], permite a utilização dos indicadores dos estados do Nordeste, onde a municipalização é significativa, para objetivos diferentes.

unesp

A fraude com o aumento do número de vagas, ou o nome que se queira dar após os desmentidos oficiais, detectada pela auditoria do Ministério, teria acontecido em municípios dos estados do Ceará, Maranhão e Mato Grosso, sendo que os três terão de repassar dinheiro aos municípios e os dois primeiros receberão complementação da União, porque os seus *per capitas* não atingiriam os R$315,00 fixados para 1998.

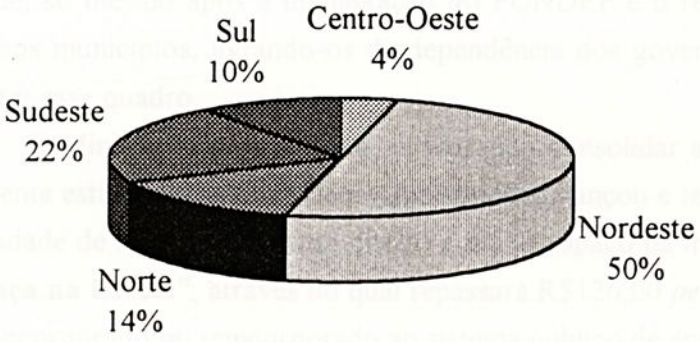
Pois bem, para a argumentação negativa, em relação à nova proposta de gestão dos recursos da educação, poderia ser utilizada a divulgação feita pelo Ministério da Educação, sobre o número de crianças fora da escola.

Segundo o próprio Ministério, a partir de dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, existiram aproximadamente 2,7 milhões de crianças, de 7 a 14 anos, fora das escolas.

Praticamente a metade destes alunos está localizada nos municípios do Nordeste [57], conforme se vê no gráfico I e na tabela 5.

FIGURA 2

CRIANÇAS FORA DA ESCOLA
Regiões brasileiras - 1997



Fonte: Ministério da Educação e do Desporto – 1997.

TABELA 5
CRIANÇAS DE 7 A 14 ANOS FORA DA ESCOLA
(ESTADOS ESCOLHIDOS) – 1997

ESTADO	TOTAL	% DA POP. 7 A 14 ANOS
Bahia	216.952	3,39
São Paulo	186.471	8,17
Minas Gerais	151.130	5,20
Pernambuco	134.882	9,29
Maranhão	134.600	10,7
Ceará	116.161	8,53
Pará	110.082	9,17
Alagoas	96.767	17,80
Paraíba	73.541	10,7
Amazonas	70.496	13,6
Piauí	62.778	10,8
Sergipe	30.682	9,2
Rondônia	29.392	11,4
Acre	18.195	17,0
Roraima	4.198	7,94

Fonte: Ministério da Educação e do Desporto, 1997

É verdade que o ensino fundamental está tão mais municipalizado quanto mais pobre forem a região e os estados, o que faz com que os eternos opositores da municipalização do ensino enxerguem, nestes números, razões bastantes para atribuí-los, tendenciosa e exclusivamente, a este fator.

Já os defensores da proposta de municipalização contra-argumentam afirmando que, só mesmo após a implantação do FUNDEF e o repasse de recursos diretamente aos municípios, livrando-os da dependência dos governadores, é que se poderá reverter esse quadro.

O Ministério, por sua vez, procurando consolidar a idéia e a imagem de que realmente está priorizando o ensino fundamental, lançou e tem investido muito da sua capacidade de mobilização, com direito a muito espaço na mídia, no programa "**Toda Criança na Escola**", através do qual repassará R$126,00 *per capita* para cada aluno novo, incorporado ou reincorporado ao sistema público de ensino.

Com orçamento de R$294 milhões para 1988, o programa exigiu o argumento matematicamente cínico do Secretário Executivo do FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação de que "como um aluno, em 1998, vai custar no mínimo R$315,00 e 60% é para o salário do professor, o custo adicional para agregar este aluno corresponde a 40% restantes, ou seja R$126,00" [58].

Ao escárnio do *per capita* de R$315,00, como motivo de comemoração, soma-se os R$126,00 pelos alunos evadidos ou fora da escola que voltar a estudar, sendo atendido pelo mesmo professor, sob a mesma precariedade de infra estrutura física e técnico-pedagógica da maioria das escolas do país, sobretudo daquelas localizadas nas regiões onde o problema se manifesta mais intensamente.

Esta possibilidade de repasse adicional, somada aos mecanismos de acesso ao FUNDEF, segundo os seus críticos, poderá definir um novo tipo de relacionamento entre as instâncias de governo, mas nem sempre para melhor. Poderia ocorrer a necessidade e/ou tentação paradoxal de caracterização de um grande número de alunos, sem a correspondente disponibilidade de condições — pedagógicas e de infra-estrutura — para garantir a qualidade do ensino oferecido.

É nesta direção que se desenvolveu a outra iniciativa do governo federal para o setor, através da aprovação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) [20], pouco depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 14.

Desde a apresentação do primeiro projeto pelo Deputado Otávio Elísio, em setembro de 1988, até a provação final do Substitutivo Darcy Ribeiro[25], 8 anos depois, a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado, expressa um intenso e extenso confronto ideológico.

Mais simples e genérico do que a versão da lei originalmente votada na Câmara Federal, a lei em vigor representa o produto possível, decorrente das dificuldades em consolidar, num texto único, interesses diversos, valores opostos e conflitantes projetos de sociedade (44:2).

Sobre este embate, HAGUETTE [85] e FERNANDES [52] descrevem como se deu o enfrentamento com os setores conservadores e o emperramento nas votações, por desinteresse do governo federal e seus representantes no legislativo.

Ao comentar o projeto votado na Câmara Federal, GADOTTI previa que o mesmo sofreria numerosas transformações, porque contemplava uma série de reivindicações e anseios do movimento dos educadores e de setores da sociedade civil que sempre lutaram por uma escola pública de boa qualidade e democrática e

[25] O nome do Substitutivo é uma homenagem ao Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) que foi o autor do projeto aprovado no Senado Federal e depois na Câmara dos Deputados.

unesp

terminava indagando sobre quem poderia ganhar aquela luta: "se a reação obscurantista de alguns grupos privados, defensores da escola autoritária", ou os movimentos organizados que contribuíram para o projeto do Deputado Jorge Hage (77:142).

Afinado ideologicamente com o momento e o estilo político que se inaugurou no governo Fernando Henrique Cardoso, o Substitutivo Darcy Ribeiro, subscritado por outros Senadores, entre eles Maurício Correa (PDT/DF), que fora Ministro do Governo Itamar Franco e Marco Maciel (PFL/PE), atual vice presidente da república, não pode ser acusado nem de uma coisa, ou elogiado pela outra.

Acima do patrulhismo que se costuma fazer, pelo respeito e credibilidade que adquiriu ao longo de sua trajetória, como político e intelectual, o Senador Darcy Ribeiro propôs uma redação bastante diferente de tudo o que havia sido discutido durante 8 anos.

Foi duramente criticado, acusado de *entreguista*, de ter feito o "*jogo*" do Ministério da Educação e morreu, alguns meses depois, como sempre gostou de viver: polemizando e sendo objeto de polêmica.

A longevidade da lei que vigia (35 anos) e da gestação do projeto "substituído" (8 anos), por certo, poderiam dar vazão a críticas quanto aos riscos de anacronismo em relação às mudanças que o país e a própria legislação experimentaram no período. Entretanto, a precocidade, a pressa e o caráter personalíssimo — ainda que apoiados na respeitabilidade do seu autor — também o torna vulnerável, em certo sentido.

Em conseqüência, é natural que haja restrições a determinados aspectos específicos do texto final, que este receba críticas e seja passível de mudanças.

Para DIDONET (44:2), isto não lhe tira o mérito, apenas mostra dinâmica das forças sociais que influem na educação e, a despeito das imperfeições, a LDB tem avanços e qualidades que significam perspectivas de amplas mudanças na educação[26].

Atribui-se muito das críticas que a LDB vem recebendo, principalmente pelo fato de ela se transformar numa nova referência para todos os que trabalham com ensino no país, já que, com a sua aprovação revogou-se, a um só tempo, a sua versão anterior (Lei 4.024 de 1961), a Lei 5.540 — pela qual o regime

[26] Para uma visão crítica, mais detalhada e técnica ver SAVIANI [140] e DEMO [43].

unesp

militar disciplinou o ensino superior — e a Lei 5.692 de 1971, que acabou com a antiga divisão de primário e ginásio, entre outras.

No geral pode-se dizer que a LDB tem sido bastante criticada pelas suas omissões, isto é, por aquilo que ela não prevê e certamente a maior crítica se refere ao seu caráter pouco afirmativo em relação à importância da educação infantil, quer como prática pedagógica, quer como direito da criança e da família, o que é quase consensual em ARELARO [5], BARRETO [12], CRAIDY [39] e DIDONET [44].

No que pode ser considerado como avanços, merecem destaque os seguintes aspectos:

- poucas prescrições e regras em favor de princípios e linhas gerais;
- reafirmação ou eventuais pequenas as alterações, no que já constava na legislação anterior;
- proposição de inovações: algumas obrigatórias e outras facultativas;
- bastante liberdade para a área educacional e para diferentes experiências pedagógicas;
- novas modalidades de formação de professores e de organização de universidades;
- formação e valorização dos profissionais da educação;
- ampliação do conceito de educação e progressividade da obrigatoriedade em substituição ao conceito de gratuidade;
- acesso de todos à educação, com permanência e sucesso dos alunos;
- posssibilidade de os estados e municípios organizarem o ensino em *ciclos* e de adotarem o princípio da *progressão continuada*, através do qual os alunos terão maior mobilidade no sistema e maiores chances de êxito no seu desempenho;
- valorização das experiências fora da escola e relação com o trabalho e a prática social;
- consolidação da importância da escola nas regulamentações, como expressão da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão;
- clara definição de priorização pelo ensino fundamental e do nível de competência entre a União, os estados e os municípios.

São exatamente os últimos aspectos elencados que, ao par de dar

maior autonomia aos estados, municípios e aos seus respectivos conselhos e gestores da educação, ao se conectarem e combinarem com o espírito da Emenda Constitucional nº 14 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, consolidam o que poderá ser o início de um processo de recuperação da escola pública, como todos desejam, mas também o seu contrário, caso não se materialize a efetiva participação da sociedade nas novas formas de gestão da educação pública brasileira.

Como em tudo na vida, na ocorrência de qualquer das duas hipóteses, haverá sempre um corolário de justificativas, mas certamente não poderá estar incluída entre elas a alegação de falta de coerência entre as leis que estão sustentando as reformas iniciadas.

A situação privilegiada do estado de São Paulo, o tamanho da sua rede, a forte estadualização e o grau de identidade intelectual e política entre os responsáveis pela gestão da Secretaria Estadual e do Ministério da Educação[27], colocam a experiência paulista de implantação do FUNDEF como um possível parâmetro para futuras avaliações.

Em São Paulo o processo de municipalização mereceu grande atenção do governo estadual. Já no primeiro ano de governo se iniciou uma ofensiva de medidas que vieram a favorecer a implantação do programa, antes mesmo da aprovação da legislação que veio regular o assunto. No plano estadual, a última formalidade foi cumprida com a publicação do Decreto nº. 42.778, de 31 de dezembro de 1997, que regulamenta a gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF [45].

Mesmo sendo prematuras quaisquer conclusões sobre aspectos qualitativos das medidas, no próximo capítulo, fazemos uma avaliação de como o

---

[27] Não há exagero no estabelecimento desta identidade. Do ponto de vista político, basta lembrar que o entorno do Ministro Paulo Renato de Souza, é paulista e já trabalhara com ele na sua experiência como Secretário Estadual da Educação no governo Franco Montoro (1983 – 1986). O mesmo se aplica ao *staff* da Secretária Estadual de Educação Rose Neubauer da Silva, em relação ao Ministro e a ela mesma, quando Mário Covas, atual governador do estado, foi prefeito da capital (1983 -1985). Todos, à época, eram filiados ou simpáticos ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro e, atualmente, ao PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

unesp

ideário educacional do governo FHC, têm sido aplicado a partir do estado que será o maior beneficiário do FUNDEF e que, supostamente, tudo fará para que a experiência seja exitosa e duradoura.

CAPÍTULO 2

O ENSINO FUNDAMENAL EM SÃO PAULO: UM RECORTE PARA ESTUDO

2.1. DIAGNÓSTICO, INDICADORES E PROGRAMA DE GOVERNO

Estudos relacionados à evolução dos indicadores quantitativos mais recentes (acesso, vagas, alunado, infra-estrutura e financiamento, etc.) sobre a educação no estado de São Paulo estão disponíveis em vários autores. O gigantismo da rede estadual e a natural curiosidade que desperta o descompasso entre a pujança econômico-financeira do estado e a qualidade, ainda precária, dos seus indicadores qualitativos fêz com que se construísse, em torno do tema, uma considerável produção científica (Dissertações e Teses) e seus subprodutos editoriais, nos centros de pesquisas e pós-graduação do estado.

A despeito da grande variedade, por limites que a escolha do tema de pesquisa nos impôs, para compreender o atual estágio de desenvolvimento, bem como a forma como têm sido implantadas as inovações educacionais decorrentes da nova legislação, priorizamos a análise de dois textos o que, ao longo do trabalho, no nosso entender, se autojustificará.

No primeiro deles, em SILVA [146], é possível encontrar — sob a forma de vestígios, para a época, e explicitamente, para o presente, — o que viria a ser um programa de governo que adotasse o enfoque e o ideário ali expostos.

O texto tem uma característica bastante comum e que se revela quando — de forma deliberada ou não — as intenções saem do campo da teorização e passam para o campo das estratégias de implementação.

Embora circunscreva as suas considerações a partir dos anos 70, nele há um diagnóstico preciso das contingências, dos resultados e dos equívocos cometidos pelos diferentes governos, em relação à política educacional brasileira. Há, também, material riquíssimo para quem gosta de especulações comparativas entre discurso teórico e prática político-administrativa, bastando, para exemplificar o que a

unesp

autora propunha e o que a atual Secretária Estadual da Educação de São Paulo faz, que se destaquem duas passagens.

Ao comentar a execução dos programas descentralizados do MEC, com o objetivo de "atenuar a situação de pobreza criada pela concentração de renda", através de iniciativas como o PRONASEC, PRODASEC, POLONORDESTE, EDURURAL[28] e outros, SILVA assim se expressa:

> "Desse processo resultaria um padrão de gestão aparentemente paradoxal, que aliava uma pregação localista e descentralizadora a controles centralizados das fontes de financiamento do ensino, cuja lógica foi a da *descentralização que vem do centro*. Em outras palavras, era ao poder central que cabia a decisão do que, quando e como descentralizar" (144:237).

Ainda comentando os riscos decorrentes do padrão de gestão do governo federal, a autora prossegue:

> "Assim, a diversidade se transformou em padrão caótico, pois embora as instâncias estaduais e municipais dispusessem de forte poder expressivo, eram débeis no nível operativo, seja por falta de capacidade de gestão, seja sobretudo — como efetivamente ocorreu — por continuarem dependendo do governo federal, não só para investimentos como para o próprio custeio e manutenção dos seus sistemas de ensino" (144:238).

Considerados a forma como o Ministério e as Secretarias Estaduais de Educação vêm atuando, a agudeza crítica da época e a firmeza administrativa atual, é um exercício de futurologia instigante imaginar o que a autora/Secretária escreveria sobre a "*educação pública a partir dos anos 90*".

Entre a publicação daquele texto e a sua posse como Secretária Estadual da Educação, três anos depois, agudizou-se na sociedade o sentimento de que, realmente, era necessária a realização de mudanças substantivas na forma de gerenciamento e, como decorrência, na performance do ensino paulista.

---

[28] Estas iniciativas se inseriram num contexto de forte centralização e execução monitorada pelo governo federal com destaque para os programas EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural, PRODASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas, PROMUNICÍPIO – Programa de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios e o POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Ações Integradas no Nordeste.

unesp

Com o objetivo de estabelecermos a relação de coerência e cumplicidade entre o governo estadual e o governo federal anunciada no final do primeiro capítulo, analisamos o segundo texto escolhido, que resume o "Programa de Educação" [123] do então Senador Mário Covas, para o governo de São Paulo.

Para os fins que se destinara, trata-se de um documento relativamente árido uma vez que nele, excetuando-se uma ou duas referências dirigidas à iniciativa privada, não consta nenhum tipo de concessão ou insinuação corporativa, com objetivos meramente eleitoreiros. Ao contrário, ao lidar com os conceitos de *eficácia* e *eficiência* e pelas conseqüências previsíveis a partir da sua materialização, o documento já antecipava o que viria ser a relação complicada, quase hostil, do magistério público oficial, com a Secretaria e com o próprio governo estadual.

Do *texto programa* emergem um diagnóstico bastante conhecido sobre o ensino paulista e as principais diretrizes que viriam a ser implantadas, de onde destacamos as seguintes informações:

- em 1992 as evasões e repetências somaram 1.476.000 alunos, o que representou cerca de 25% dos alunos matriculados na rede e, com base no custo médio de US$220 por aluno, um desperdício de US$324.720.000,00;
- o estado não consegue oferecer condições mínimas de ensino e aprendizagem para os alunos que permanecem no sistema e estes cumprem uma carga horária insuficiente, em grande parte da rede;
- em testes sobre desempenho escolar de crianças de 13 anos (5ª a 8ª série) de diversos países do mundo os alunos paulistas só tiveram desempenho superior às crianças de Moçambique;
- a Secretaria possui um estrutura afastada dos problemas de ensino, revelando-se uma fonte permanente de orientações contraditórias e de exigências inúteis;
- como decorrência da excessiva centralização o modelo de atendimento emprega uma estratégia que contribui para a sub-utilização de recursos humanos, físicos e materiais;
- além de gigantesca, morosa e centralizadora, a estrutura da Secretaria é composta por compartimentos estanques e superpostos, que contavam, à época, com 360.000 profissionais do ensino,

unesp

62.000 funcionários, 6.700 escolas e 6.637.000 alunos, dos quais 5.245.000 no ensino fundamental;

- a política de remuneração é inadequada e injusta, baseada na concessão de gratificações como forma de privilegiamento a parcelas pouco significativas do magistério e de burla à possibilidade de incorporação salarial, etc.

Superada a fase diagnóstica e de apontamento dos problemas, o *texto programa* apresenta o que seriam os fatores condicionantes, para a sua superação, situando-os em dois eixos diferentes.

O mais grave e mais usual nestas circunstâncias fazia referência às limitações financeiras da Secretaria Estadual, demonstrado na tabela 6, onde se verifica o descompasso entre o crescimento do número de alunos e de funcionários (ativos e inativos) em comparação com a variação da arrecadação do ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

TABELA 6

FUNCIONÁRIOS ATIVOS E INATIVOS *X* ICM
SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO – SP

ANO	ALUNOS	Q.M.	FUNCIONÁRIOS		ICM
			ATIVOS	INATIVOS	Milhões US$
1990	5.410.427	227.649	275.060	68.403	9.982,8
1991	5.695.943	240.416	296.698	73.332	8.977,0
1992	6.045.995	251.942	315.731	78.876	8.262,0
1993	6.300.00	277.664	339.788	81.755	7.761,8
93/90	**16,4%**	**22,0%**	**23,5%**	**19,5%**	**-22,2%**

Fonte: Programa de Educação para o estado de São Paulo, (111:8).

Enquanto o número de alunos (16,4%), o de professores (22%) e o de funcionários da ativa (23,5%) cresceram, no período considerado, a arrecadação de ICM, depois transformado em ICMS, fêz o movimento inverso, apresentando um decréscimo de 22%.

Analisando apenas os números referentes ao ensino fundamental e considerando um período menor, GONÇALVES (82:120-121) demonstra que no triênio 90, 91 e 92, as matrículas cresceram 9,81% e a disponibilidade de recursos financeiros declinaram 38,1%, numa fase em que governo estadual procurou manter-se dentro das normas constitucionais, gastando o previsto por lei, atendendo o crescimento das matrículas e, simultaneamente, implantando a "Escola Padrão".

unesp

A combinação perversa dessas variáveis, associadas à redução sistemática da participação da Secretaria de Educação no Orçamento Geral do Estado, exibida na tabela 7, trouxe reflexos imediatos ao padrão de vencimento dos servidores.

TABELA 7

PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA. EST. DE EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO – SP (%)

ANO	PART. SEE NO ORÇ. ESTADO	PART. PESSOAL E REFLEXOS NA SEE	PART. OUTRAS DESPESAS NA SEE
1983	15,63	85,04	14,96
1986	13,77	77,52	22,48
1988	11,72	72,94	27,06
1991	10,92	73,58	26,42
1992	10,62	73,42	26,58

Fontes: Secretaria da Fazenda e Boletim do BACEN (111:8)

Em 1983, quando o número de alunos, de servidores e as despesas com outras atividades eram menores e a participação da Secretaria Estadual da Educação no Orçamento Geral do Estado era maior, o comprometimento com salários chegava a 85%.

Nos anos seguintes, a expansão da oferta de vagas e a falta de objetividade na adoção de políticas para o setor representou uma redução nos índices de participação da Secretaria no orçamento do estado e um aumento na participação das outras despesas, consubstanciados no achatamento salarial da categoria e na queda da qualidade do ensino.

O outro aspecto limitador, para a superação dos problemas educacionais do estado, seria a *grande dificuldade da administração estadual em estabelecer outras parcerias para gerir o ensino*, insinuando o que viria ser o empenho e a ênfase do governo eleito na questão da municipalização.

Em meio a tantos aspectos ruins, os formuladores do programa de governo do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira enxergavam dois elementos que seriam facilitadores da tarefa que teriam pela frente.

O primeiro mais parece uma típica concessão daquelas que todo programa de governo costuma conter e refere-se à demonstração de súbito interesse da iniciativa privada pela educação, citando a adoção de escolas públicas por empresas e o fato de escolas particulares terem facilitado a capacitação e reciclagem dos professores da rede estadual de ensino (123:8).

unesp

Já raciocinando em termos da municipalização, eles também identificavam *no gigantismo da rede física e no grande número de servidores* um outro fator facilitador para as reformas que pretendiam implantar.

De acordo com os dados considerados, a evolução da matrícula, até então, crescera 40%, a de sala de aulas chegou a 10% e o número de professores ultrapassou 200%, o que resultou numa queda da relação professor/aluno e aluno/classe, que em 1992 já chegara a média 32 alunos para o ensino fundamental e 38 para o segundo grau.

Como propostas para a reversão da situação diagnosticada os autores discorrem sobre as diretrizes principais, agrupando-as convenientemente sob a denominação *revolução na produtividade dos recursos públicos* e desdobrando-as em dois sub-itens: a) *reforma e racionalização da estrutura administrativa* e b) *mudança no padrão de gestão,* com toda a carga semântica e ambigüidades que estas expressões sugerem.

Na *reforma e racionalização da estrutura administrativa* a ênfase vai para a *informatização dos dados educacionais* e a *desconcentração/descentralização* de recursos e competências.

Especificamente em relação a este último aspecto, o documento antecipa que "deverá ser oferecido um leque diversificado de formas de parceria, que vá desde a construção ou simples manutenção das escolas, até à elaboração de normas mais complexas como o gerenciamento de toda uma rede de ensino, no caso dos municípios"(123:13) e fixa 5 itens que deveriam ser contemplados:

- estabelecimento de princípios, objetivos e metas que deverão ser consensuados entre os diferentes parceiros e firmemente observados;
- a formulação de critérios de financiamento que contemplem as diferentes necessidades e realidades regionais;
- a definição de regras claras, a partir de competências e responsabilidades detalhadas, para evitar o informalismo das transferências negociadas caso a caso;
- a transparência no processo decisório, o que implica a democratização das informações;

unesp

- levantamento do custo médio para as diferentes regiões do estado, de forma a possibilitar o estabelecimento de critérios de cooperação e negociação mais fidedigno entre o estado e os municípios, tendo como parâmetros a relação entre clientela escolar, custo aluno e receita de impostos.

Como veremos, nos próximos capítulos, o governo estadual, talvez amparado no critério homogeneizador da legislação que criou do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e da própria Emenda Constitucional nº 14, até o início de 1998, não tinha divulgado nenhuma ação concreta, transparente e defensável publicamente, no sentido de corrigir as graves desigualdades existentes entre as diferentes Regiões de Governo e os municípios paulistas.

Com relação ao segundo eixo, que trata das *mudanças no padrão de gestão*, o *texto programa* previa que ela só seria conseguida através da implementação de alguns pontos essenciais, a saber:

- racionalização do fluxo escolar;
- instituição de mecanismos de avaliação dos resultados e;
- aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas.

Nas conclusões, como justificativa geral para o conjunto de medidas que viria tomar, aparece como um dos objetivos estratégicos *a liberação de recursos, visando o estabelecimento de uma política salarial de valorização do magistério*, no trecho onde aparece a controvertida "promessa" de recomposição salarial, com piso inicial de 5 (cinco) salários mínimos, eliminando a diversificação de jornadas, gratificações e procedimentos[29].

Por fim, consoante com a tendência municipalizadora que o inspirava e atendendo à necessidade de mostrar-se aberto a parcerias com a iniciativa privada, o programa de governo é explícito ao prescrever:

---

[29] As entidades do magistério questionam a forma como o governo estadual anunciou ter cumprido esta "promessa". Alegam sem razão, — partir do documento programa, que é omisso quanto a questão da jornada — que o piso inicial mínimo fora prometido para uma jornada parcial de 20 horas/aulas semanais.

unesp

> "Faz-se importante, também, estimular os municípios a aplicarem uma parcela maior de recursos para implementar o ensino fundamental. Novos recursos poderão advir das diferentes parcerias que o estado for capaz de estabelecer com outros setores da sociedade, especialmente o empresariado, que tem mostrado grande interesse na formação de seu futuro trabalhador (123:16).

No que diz respeito à implementação de cada uma das ações previstas, faremos uma breve descrição na próxima seção do trabalho, mas já é possível adiantar que foi no cumprimento do que prevê o item final do programa — municipalização e parceria com empresários — que se deram duas das mais polêmicas iniciativas da atual gestão da Secretaria Estadual da Educação.

No caso da municipalização, embora esta apareça explicitamente como proposta de governo, pode-se argumentar que a mesma decorre de uma legislação maior, como já se viu anteriormente. Em contrapartida, assim como não se sabe no que resultou, ainda não surgiram explicações e justificativas razoáveis para, através de convênios, estado e empresas transformarem alunos em *"outdores"* ambulantes pelo uso de uniformes escolares subsidiados pelos últimos, ampliando e dando maior visibilidade a uma indecência inaugurada no governo anterior que, sob determinadas condições, possibilitava aos Diretores de escolas comercializarem muros e fachadas de prédios escolares para propaganda.

De tudo o que se viu até aqui, ficou evidente a conexão existente entre o ideário político e os objetivos finalísticos da reforma do ensino paulista com o projeto do Ministério da Educação, o que era esperado para muitos dos princípios adotados pelo estado, por tratar-se de uma política pública de âmbito nacional.

Ainda assim, sem pretensão de estimular qualquer tipo de juízo antecipado, não temos nenhuma dúvida de que ambos estão inseridos naquele quadro de influências mútuas e de determinações exteriores que esboçamos no início do trabalho.

2.2. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MAIS RECENTES

As peculiaridades da rede estadual de ensino paulista e o seu progressivo estado de deterioração a transformaram, nos últimos anos, num laboratório permanente de experiências.

unesp

Dentro daquele quadro de circunstancialidades e troca sucessivas de gestores, descrito por CASTRO [31], pode-se afirmar que a principal marca deste período foi a descontinuidade.

Tornou rotina, a cada posse de um novo governo, a rede estadual ser sacudida por um conjunto de medidas decididas burocraticamente, não discutidas e, não raro, mal fundamentadas e dimensionadas, cujos resultados inexpressivos levavam a uma nova experiência antes mesmo de terem sido esgotadas e avaliadas completamente.

Há uma considerável literatura crítica e avaliativa sobre esse período e sobre alguns desses programas. Contudo, até para bem caracterizar o quadro sobre o qual os atuais gestores da Secretaria Estadual da Educação tiveram de operar para implantar o seu programa de ação, descreveremos, de forma sumariada, os programas educacionais mais expressivos e abrangentes desenvolvidos pelo governo estadual, nos últimos anos.

Neste sentido, a experiência mais duradoura foi o **Ciclo Básico**.

Instituído por decreto, em 1983, este programa visava ampliar o período de alfabetização dos alunos das duas primeiras séries do primeiro grau e diminuir as altas taxas de reprovação das séries iniciais beneficiando, na sua implantação, cerca de 1 milhão de alunos. Várias avaliações foram realizadas por órgãos da própria Secretaria Estadual que, de modo geral, indicam que o projeto sofreu várias adaptações, a saber (145:9):

- a estratégia de remanejamento — cujo objetivo era inicialmente tornar as classes mais homogêneas de modo a garantir atenção mais diferenciada a cada uma delas — foi utilizada de maneira abusiva, promovendo a estigmatização das crianças alocadas em classes consideradas "médias" e "fracas";
- a reprovação dos alunos, ao final da primeira série, com nova matrícula na mesma, agora de forma camuflada, continuou a existir em muitas escolas, obrigando a criança a reiniciar o processo de alfabetização e não a seguir a partir do ponto que havia começado;
- as orientações para atuação efetiva nas séries iniciais não foram dominadas e/ou recebidas por 1/3 dos professores aí alocados.

unesp

Apesar de todos os problemas que enfrentou e das limitações, as mudanças impostas pelo **Ciclo Básico** redundaram, em 1986, numa melhoria de 10% nos índices de promoção.

As insuficiências do programa e os seus aspectos positivos, detectados nas primeiras avaliações, ao invés de mobilizarem maior empenho da Secretaria da Educação, no sentido de aperfeiçoá-lo, com a ascensão de um novo Secretário, no final de 1986, criou-se o **PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança**, que prometia assistência integral às crianças durante 8 horas diárias.

Polêmico na sua origem, nos meses em que foi lançado o programa foi muito criticado por várias entidades de classe do magistério que, entre outras coisas, defendiam os seguintes aspectos (145:11):

- a política educacional deve voltar-se notadamente para a educação escolar e cabe a Secretaria da Educação investir aí os seus recursos;
- a função básica da escola é passar conteúdos escolares para o alunado, de forma que este possa conhecer a situação física e social em que vive e posicionar-se frente a ela;
- as políticas educacionais devem ser de longo prazo, bem concebidas e sem cunho assistencialista;
- recursos públicos devem ser aplicados no próprio ensino público.

Com a posse do novo governo, o Secretário responsável pela implantação do **PROFIC** mudou de pasta, assumindo a Secretaria Estadual da Saúde o que, provavelmente, constrangeu o seu sucessor e garantiu uma pequena sobrevida ao já agonizante programa. A despeito disso, o constrangimento não foi bastante para impedir que se anunciasse uma nova medida de impacto para a rede.

Chamado **Jornada Única**, na verdade o novo programa nada mais era do que uma expansão e aperfeiçoamento do **Ciclo Básico**, ampliando o atendimento a 1,5 milhão de crianças e que tinha os seguintes objetivos (145:10):

- aumentar a permanência diária de todos os alunos no **Ciclo Básico** mantendo-os na escola durante 6 horas – aula nos dois primeiros anos;
- propiciar reforço alimentar para as crianças através de três refeições diárias;

unesp

- distribuir o período de 30 horas – aula semanais do aluno entre o professor polivalente (26 horas) e os professores de educação física e de educação artística.

Segundo SILVA, "a **Jornada Única** surgiu, de certa forma, como medida que, corrigindo o erro anterior, pretendia ir mais além, fornecendo condições mais efetivas de escolaridade. No entanto acabou sendo vítima do mesmo imediatismo político que possibilitou a sua criação" (145:13).

No final do mesmo governo onde teve lugar, quando não se recomendava iniciativas mais ousadas, a Secretaria Estadual da Educação direcionou os seus esforços para um equivocado **Programa de Municipalização do Ensino Oficial – PME**, às vésperas do processo eleitoral.

Instituído pelo Decreto nº 30.375/89 o **PME** propugnava que "a ação integrada *estado – prefeitura e comunidade* poderia melhorar, significativamente, a aplicação dos seus recursos na escola pública, em razão da maior agilidade na identificação dos problemas, proposição de soluções e tomada de decisão em nível local" (8:21).

Praticamente imposto à rede, as resistências do magistério foram quebradas pela supressão de qualquer menção, tanto no decreto quanto nos convênios, que pudesse implicar em prejuízos ou riscos imaginários para a categoria.

Embora possibilitasse dez diferentes áreas de atuação, houve priorização absoluta para *construções*, *reformas* e *ampliações* nos convênios assinados com 346 municípios, na sua maioria pequenos : 52,5% com população menor de 10 mil e outros 27% com populações variando entre 15 e 25 mil habitantes. Houve fortes evidências de instrumentalização política na assinatura dos convênios, como forma de cooptação de apoios para a eleição do candidato da situação ao governo estadual.[30]

Finalmente, encerrando o ciclo que antecede a posse do governo Covas, temos, no início do governo Fleury, o surgimento do projeto **"Escola Padrão"**.

Implantado a partir de 1991, o programa tinha como proposta melhorar o nível de ensino pelo aumento da carga horária dos alunos e professores da rede estadual, pela maior permanência (jornada de 5 horas – aula), mais dias letivos e

[30] Para uma leitura detalhada deste processo ver GUIMARÃES [83].

unesp

melhorias no ambiente escolar através da construção ou reformas de laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas, entre outras medidas.

Previsto para ser implantado em todas as escolas até o final daquele mandato, o programa só atingiu 1.600 de um universo de mais de 6.000 unidades existentes. As benfeitorias físicas, que foram realizadas em escolas que já se distinguiam das demais pelas boas condições de uso, e as diferenças salariais, pelo pagamento de gratificações aos professores envolvidos, contribuíram para consolidar e aumentar as desigualdades dentro da própria rede bem como, no caso dos salários, para enfraquecer a luta do magistério.

Por outro lado, a forte publicidade e o adjetivo "padrão" exerceram forte atração em contingentes expressivos de alunos da rede particular, devido a recessão e a promessa de melhoria do ensino.

Reproduzindo GONÇALVES (82:158), como se vê

> "as últimas propostas de reformas do governo estadual foram incompletas e perdulárias, pois as metas perseguidas na gestão de um governo muitas vezes são impossíveis de serem atingidas dentro deste mesmo prazo. Os diagnósticos foram equivocados ou generalistas. O principal legado destas reformas foi a criação de enormes distorções dentro sistema educacional do estado de São Paulo, perdendo-se, com isto, chances e recursos para resolver os graves problemas históricos e estruturais da seletividade (repetência) e de exclusão".

A partir do quadro e das linhas gerais do programa de ação [123], descritos nas páginas anteriores, com a posse do novo governo iniciou-se uma nova reforma do ensino paulista, implementada a partir de 1995.

Extinção das DREs - Divisões Regionais de Ensino, concurso para os postos de Delegados de Ensino, *reorganização das escolas*, concentração das turmas de 1ª a 4ª séries em escolas específicas, priorização do ensino de primeiro grau e empenho na municipalização, são os principais pontos do projeto atual

Coerentemente com o que consta no programa, o projeto está fundamentado em princípios de racionalização de custos e otimização de resultados que poderiam ser verificados, segundo os seus formuladores, através de um sistema de avaliação de indicadores, tais como, *número de alunos, índice de evasão, taxa de reprovação, aproveitamento escolar, envolvimento com a comunidade*, etc.

unesp

Não obstante o fato de que aqueles que se opõem à forma como o processo vem sendo conduzido identifiquem e reprovem a aproximação com os parâmetros da administração empresarial e com os chamados princípios da economia de mercado, independentemente dos acertos e dos muitos equívocos, é inegável que há muito tempo não se tomava um conjunto de medidas abrangentes e articuladas, numa área onde a regra, como vimos, era a adoção de medidas tópicas e imediatistas.

2.3. PREPARANDO PARA A MUNICIPALIZAÇÃO

Do conjunto de mudanças que a nova gestão iniciou pouco ou quase nada se pode falar, do ponto de vista qualitativo, pela recenticidade das novas experiências.

Pela ausência de avaliações isentas e descontados o tom de auto – propaganda dos boletins de divulgação oficial, elencamos abaixo, sob a forma de tópicos, uma série de informações extraídas de documentos da própria Secretaria Estadual onde destaca-se a *reorganização da rede* que foi, no nosso entender, a mais importante alteração promovida, pelo que ela representa em si mesma e pelo teve de facilitadora para o processo de municipalização.

Medidas relacionadas a aspectos pedagógicos:

- extensão para todas as escolas da rede dos benefícios antes restritos apenas às "Escolas Padrão";
- avaliação em 1996, através do SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo, em 1,2 milhões de alunos de 3ª a 7ª série de todas as escolas, para verificação do desempenho escolar. Os resultados mostraram que alunos de 7ª série, com algumas repetências, tiveram desempenho pior do que alunos de 3ª série, promovidos automaticamente nas duas séries iniciais e, portanto, sem nenhuma reprovação. Atribuiu-se o resultado ao fato de os alunos de 3ª série terem disponíveis melhores condições de aprendizagem (materiais didáticos apropriados, coordenador pedagógico nas escolas, além da jornada de 5 horas);

unesp

- designação de coordenadores pedagógicos para todas as escolas;
- uma hora a mais de aula, todos os dias, para 2,5 milhões de alunos o que, ao final de 4 anos, representa uma ano a mais de escolarização;
- capacitação descentralizada, através de convênios com as universidades públicas de São Paulo, a partir de demandas e necessidades identificadas em avaliações sistemáticas;
- implantação do projeto **"Classes de Aceleração"** em 160 escolas, atingindo 11 mil alunos. Professores previamente preparados atuam com alunos com histórico de repetências a fim de que estes ganhem condições de "recuperar o tempo perdido" e sejam promovidos para a série adequada à sua faixa etária. O projeto foi premiado pelo UNICEF –Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Infância e adotado pelo Ministério da Educação que está divulgando-o e incentivando a sua adoção por outros estados.

Medidas relacionadas ao magistério:

- professores de 5ª série em diante podem completar a jornada de 40 horas semanais numa mesma escola;
- mais de 25 mil professores de 1ª a 4ª série passaram a trabalhar com uma única turma, recebendo por uma jornada de 40 horas;
- reforço para as equipes técnicas pela designação de 8 mil coordenadores pedagógicos, professores aprovados em processo seletivo e confirmados pelos Conselhos de Escola;
- incorporação das gratificações, extensiva aos aposentados e aprovação, no final de 1997, do novo Plano de Carreira, que consolida algumas reivindicações da categoria e atende as orientações da nova LDB.

Medidas, relacionadas a aspectos administrativos e estruturais:

unesp

- extinção das DREs – Divisão Regional de Ensino e processo seletivo para o posto de Delegados de Ensino, pondo fim a um processo marcado pela utilização partidária na escolha pelas lideranças políticas da região onde a DE - Delegacia de Ensino está situada;
- informatização progressiva das DEs e das escolas melhorando o controle técnico administrativo e a disponibilização do fluxo de informações;
- instituição do RG escolar, um documento oficial com o qual o aluno terá vaga garantida na passagem da 4ª para a 5ª série e da 8ª série para o segundo grau, além de evitar a duplicação de matrículas e o inchaço artificial da rede;
- repasse de recursos diretamente para as escolas para pequenas compras;
- atribuição de novo significado ao papel das APMs – Associações de Pais e Mestres e aos Conselhos de Escola que passaram a receber recursos para pequenas compras de materiais didáticos, equipamentos e serviços;
- os Conselhos de Escola participam da escolha do Coordenador Pedagógico e deverão confirmar no cargo os Delegados de Ensino;
- *reorganização da rede* que agrupou, sempre que possível, alunos de 1ª a 4ª série numa mesma escola. Este processo atingiu 73% da rede e, em 1996, possibilitou a redução de 1.039 para 538 escolas que ainda funcionavam em 4 ou 5 turnos ficando as demais com, no máximo 3 turnos (8:7);

Naturalmente que a frieza e a benevolência das estatísticas oficiais contrastam com as dificuldades que a população tem enfrentado na busca de vagas para os seus filhos, na precariedade de muitas escolas, na insatisfação demonstrada pelo magistério com o Plano de Carreira aprovado e pelo risco de novas demissões (estima-se mais de 20 mil), por conta das alterações na grade curricular.

Ao reduzir a quantidade de horas – aula de determinadas disciplinas, a nova grade vai permitir a um mesmo professor atuar com mais turmas e,

unesp

consequentemente, possibilitar a demissão dos ACTs – Admitidos em Caráter Temporário, com quem dividiam aulas na grade curricular anterior.

O caráter polêmico de muitas das decisões tomadas e uma incrível deficiência de comunicação interna (com a própria rede) e externa (com a sociedade) fez com que a Secretaria Estadual da Educação e seus projetos ocupassem espaço na mídia, quase sempre na defensiva.

Como exemplo disto, pode-se citar a cobertura realizada sobre a *reorganização* onde, em resumo, parece ter prevalecido a idéia de que as crianças deveriam estudar em escolas distantes do locais onde moravam, que todas as classes ficariam superlotadas e que, heresia suprema para a cartilha das entidades do magistério, o estado estava "*fechando escolas*" irresponsavelmente.

TABELA 8

PROGRAMA DE REORGANIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA ESTADUAL ESCOLAS POR TIPO DE ATENDIMENTO E CLASSES – 1995/1996

TIPOS DE ATENDIMENTO	SITUAÇÃO EM 1995		SITUAÇÃO EM 1996	
	ESCOLAS	CLASSES	ESCOLAS	CLASSES
CB a 4ª	559	3.098	2.305	35.580
CB a 4ª C/ Noturno	-	-	677	19.516
5ª a 8ª	-	-	407	10.500
5ª a 8ª e 2º Grau	-	-	1.060	42.186
2º Grau	104	2.730	134	3.857
CB a 8ª C/separação	-	-	187	4.251
CB a 8ª / 2º Grau C/separação	-	-	119	4.694
CB a 8ª	3.659	82.695	1.010	24.447
CB a 8ª / 2º Grau	2.461	97.700	807	33.176
TOTAL	**6.783**	**186.223**	**6.706**	**178.207**
MUNICIPALIZADAS	-	-	7	-
DESATIVADAS	-	-	**148**	-

Fontes: CIE/ATPCE. Situação em maio de 1996.

Conforme consta da tabela 8 e sob o ponto de vista dos técnicos da Secretaria Estadual a Educação, a *reorganização*, ao par de homogeneizar as turmas em função da idade permitiu, a um só tempo, otimizar a utilização da rede física e a desativação de pelo menos 148 prédios escolares.

Classes com mais alunos para um mesmo professor significa menos classes constituídas e menos professores atuando e aí, novamente o governo estadual se expôs às críticas da entidades do magistério ao demitir cerca de 17 mil professores ACTs – Admitidos em Caráter Temporário.

unesp

Outro episódio desgastante para a Secretaria, e que também fez parte das estratégias desta para pressionar os municípios a assumirem a municipalização, refere-se à recusa em matricular, no primeiro grau, crianças que não tivessem 7 anos completos.

Invocando a Constituição e a própria LDB a Secretaria travou uma batalha jurídica com o movimento dos pais, e com o Ministério Público que determinou que as escolas estaduais, onde houvesse vagas, deveriam efetuar as matrículas.

Este processo foi relativamente demorado e as incertezas quanto ao seu desfecho levou muitas administrações municipais a constituírem classes de primeira série do primeiro grau dando, assim, um passo fundamental para efetivarem a municipalização, como desejava a Secretaria Estadual de Educação.

A *reorganização das escolas*, o impulso à sua autonomia administrativa e pedagógica, a informatização da rede, as classes de aceleração e mesmo a forma pouco ortodoxa com que lidou com o magistério, enquanto categoria, todos estes assuntos são merecedores de estudos aprofundados e exclusivos.

Destarte, mencioná-los neste espaço tem como objetivo principal caracterizar a idéia que defendemos de que todos eles compunham e compõem o pano de fundo figurativo para o principal projeto da Secretaria, que era o progressivo avanço do processo de municipalização do ensino fundamental.

No limite, estas ações e a municipalização se tornam mutuamente dependentes uma vez que, para que as primeiras resultem em melhorias para a comunidade escolar é necessário que o estado tenha a sua área de atuação reduzida, para aumentar a sua capacidade de intervenção no que lhe restar para administrar.

Por outro lado, a municipalização não aconteceria e não acontecerá com os resultados que dela se espera, se antes a Secretaria não promovesse determinados ajustes e a fixação de critérios claros e objetivos para normatizar, minimamente, as ações dos municípios.

Neste sentido, restringir o acesso de crianças menores de 7 anos de idade e reorganizar a rede foram passos decisivos para favorecer a decisão de muitos prefeitos em aderir a municipalização.

unesp

Com o advento da criação do FUNDEF, o que antes podia ser definido como uma estratégia de cooptação converteu-se num mecanismo de indução à municipalização.

A forma como a Secretaria Estadual de Educação conduziu as primeiras negociações, ainda em 1996, provocou reações tímidas e desorganizadas do magistério e encontrou nos Deputados Estaduais Cesar Callegari (ex-PMDB e atual PSB) e Bia Pardi (PT) fortes opositores, que utilizavam-se de argumentos parecidos, no que interessava à causa, apesar das origens bastante diferentes.

Ele, na condição de ex-Diretor Executivo da FDE – Fundação para o Desenvolvimento Educacional[31], esgrimindo argumentos basicamente financeiros, antecipou-se a uma simulação de impacto do FUNDEF sobre as finanças municipais que a FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo disponibilizou apenas no final de 1997, e reforçou a utilização dos conceitos de "*perda*" e "*ganho*", com toda representação mistificadora que lhes são inerentes, num país onde a sociedade, incluídos lideranças e políticos, sempre que podem, se servem e se orgulham da cultura do "*jeitinho*".

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.

Dentro da lógica que orientou o trabalho do Deputado, uns poucos municípios[32] "*ganhariam*" (aqueles que já dispõem de redes municipais com número considerável de alunos) e os outros todos "*perderiam*", pelo fato de não manterem alunos de ensino fundamental nas suas redes municipais, obviamente reduzindo a discussão do tema a uma simples operação contábil. Também é dele a expressão "*municipalização induzida*" [26], para se referir ao que aconteceu quando os prefeitos

---

[31] A FDE, nos governos anteriores, caracterizava-se como o braço operacional da Secretaria Estadual da Educação e administrava todo o processo de construções, reformas e ampliações escolares, além da aquisição de equipamentos. Redimensionada no governo atual, no início de 1998 a fundação foi denunciada pelo Ministério Público, juntamente com empresários da construção civil, por suposta formação de cartel com superfaturamento de obras, dentro do projeto "Escola Padrão". [71]

[32] Na planilha a que tivemos acesso são eles: Aparecida, Francisco Morato, Guarujá, Ilha Comprida, Jardinópolis, Laranjal Paulista, Santos, São Paulo e São Vicente.

unesp

perceberam o desfalque que representaria para as finanças municipais, a retenção de 15% da parte mais significativa das transferências constitucionais a que têm direito.

Por conta disso, de reticentes que eram em relação à idéia da municipalização passaram a enxergá-la como tábua de salvação e a buscar formas de superação do impasse, quer pela assunção de escolas estaduais, via convênio, ou pela criação de redes próprias, cujas implicações, de cada uma das opções, discutiremos nos próximos capítulos.

Já a Deputada Bia Pardi (PT), coerente com o seu passado de luta dentro do magistério público paulista e na principal entidade que representa a categoria, a APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, costurava a sua argumentação, contrária a municipalização, baseando-se em vários pontos, todos reveladores da sua autêntica preocupação com os destinos da educação pública. Curiosamente, o argumento que ela usava mais enfaticamente conseguiu, sozinho e pelo malabarismo retórico que lhe exigia para sustentá-lo diante de muitas evidências em contrário, enfraquecer todos os demais.

Para a Deputada, que neste sentido parece expressar a opinião de outros representantes do seu partido[33], a municipalização, como subproduto da Emenda Constitucional nº 14 e do FUNDEF, não acrescenta "*dinheiro novo*" ou novos recursos para a educação ignorando, por exemplo, várias simulações que já circulavam no meio político e acadêmico estimando, para o caso do Estado de São Paulo, um excedente de aproximados 700 milhões de reais que o governo estadual deverá aplicar conforme determina a nova legislação. É claro que a Deputada Bia Pardi não avançou publicamente na discussão de fontes alternativas de financiamento para a educação, num momento em que ninguém mais suporta a alta carga tributária.

O fato é que, antes mesmo da aprovação da legislação que "induziria" a municipalização, a Secretaria Estadual antecipou-se e passou a diligenciar entre prefeitos mais acessíveis e ao mesmo tempo representativos (do ponto de vista político), que se dispuseram a antecipar a assinatura de convênios no final dos seus mandatos, época em que, normalmente, costumam ter o dobro de cautela (quando imaginam ser possível eleger um aliado como sucessor) ou de imprudência (quando vislumbram a derrota) ao ter de lidar com um tema explosivo, do ponto de vista eleitoral, e de conseqüências imprevisíveis para o futuro, como era o caso.

---

[33] *Cf.* VALENTE (156:7-11)

unesp

Não se sabe ao certo e, provavelmente, nunca se saberá completamente os termos e argumentos utilizados para as negociações realizadas, além daquilo que efetivamente constam nos convênios. Sobre esta área nebulosa VALENTE (156:17) refere-se a "utilização de mecanismos fisiológicos de cooptação dos dirigentes municipais, mediante a utilização das verbas da cota estadual do salário – educação para dobrar resistências e oferecer vantagens momentâneas do tipo: construção de prédios, recursos para nivelar salários dos professores oriundos da rede estadual (que em geral ganham menos) aos da rede municipal, etc.".

É este processo que precedeu a implantação do FUNDEF e através do qual foram assinados 46 convênios, que passamos a analisar na próxima seção.

2.4. O INÍCIO DA EXPERIÊNCIA EM CURSO EM SÃO PAULO

Em São Paulo é muito difícil encontrar municípios que não tenham constituído um Setor, Departamento ou Secretaria Municipal de Educação, desde os mais convencionais até aqueles com boa estrutura de serviços, redes bem aparelhadas, profissionais qualificados e, em alguns casos, com condições de trabalho, incluindo salário, melhores que os do próprio Estado.

Contudo, por qualquer das variantes possíveis, quer pela via do cumprimento dos dispositivos constitucionais, quer pela via do voluntarismo, tem sido acanhada a participação do poder público municipal no gerenciamento, próprio ou cooperativo com o Estado, no que se refere especificamente ao ensino fundamental.

Paradoxalmente à sua pujança econômica, o estado de São Paulo, segundo as estatísticas do MEC, é a unidade da federação que, proporcionalmente, tem menos ensino de primeiro grau municipalizado, sendo responsável por 79% das ofertas de vagas oferecidas e quase 1/3 (um terço) da rede pública estadual de ensino fundamental do país.

Segundo GONÇALVES (82:90), as vagas no ensino fundamental no Brasil apresentam a seguinte distribuição: 0,5% oferecidas pelas escolas federais, 12,5% pelas escolas particulares, aproximadamente 30% pelas escolas municipais e 57% pelas escolas estaduais, o que robustece a idéia de forte "estadualização" em São Paulo.

unesp

Tais dados são coerentes com os dados do CIE/ATPCE – 1996, por nós adaptados na tabela 9, para melhor visualização.

TABELA 9

MATRÍCULAS ENSINO REGULAR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA — SÃO PAULO/1995

TIPO DE	PRE-ESCOLA		ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		TOTAIS	
REDE	**Alunos**	**%**	**Alunos**	**%**	**Alunos**	**%**	**Alunos**	**%**
MUNICIPAL	748.804	82,1	646.500	9,7	31.137	1,9	1.426.441	15,5
ESTADUAL	989	0,1	5.263.112	79	1.258.213	78,3	6.522.214	71,0
PRIVADA	161.793	17,8	752.857	11,3	318.839	19,8	1.233.489	13,5
TOTAIS	**911.586**	**100**	**6.662.469**	**100**	**1.608.189**	**100**	**9.182.144**	**100**

Fontes: CIE/ATPCE - 1996.

A tabela 9 evidencia a forte participação do governo estadual no ensino fundamental (79%) e no ensino médio (78,3%) os quais, somados, representam 71% do total de alunos da rede pública de ensino paulista.

Sobre a baixa participação dos municípios na oferta do ensino fundamental SILVA [132] relata que, no início de 1996, dos 645 municípios paulistas, apenas 72 deles atuavam no ensino fundamental, com participação que não chegava a 10% do total de alunos neste nível de ensino, além de uma distribuição irregular no conjunto dos municípios.

Em 1995, por exemplo, apenas a cidade de São Paulo, isoladamente, atendia 77,5% dos alunos "municipais". Campinas, Santos, São José dos Campos, Guarujá, Cubatão e Ribeirão Preto, atendiam outros 14,8% da demanda. Os outros 65 municípios restantes atendiam 6,7%, sendo que quatro deles mantinham, exclusivamente, escolas unidocentes (146:74).

Muito desta forma anômala de relacionamento se deve a razões históricas que já referimos. Porém, se é verdade que a universalização do acesso no ensino fundamental deve-se à forte, quase exclusiva, presença do estado não é menos verdade que tal feito é completamente ofuscado pelos precários indicadores qualitativos e o descompasso com a oferta de vagas no ensino de segundo grau, agora chamado ensino médio.

Os números mais recentes que dispomos, na tabela 10, são eloqüentes e basta, para ilustrar este quadro, a comparação entre o número total de alunos matriculados no ensino fundamental (5.119.969) e o total de alunos matriculados no

ensino de segundo grau (1.217.998), em outubro de 1996, segundo dados do CIE – Centro de Informações Educacionais.

A discrepância entre os dois níveis de ensino, considerada a importância de ambos e o caráter formativo e de pré colocação no mercado de trabalho ou no ensino superior do segundo, bastam para caracterizar a linha argumentativa do discurso oficial, pró municipalização do ensino fundamental, para que o estado possa atuar com mais desenvoltura no ensino médio.

TABELA 10

MATRÍCULAS POR SÉRIE NA REDE ESTADUAL
ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO - 1996

SERIES	ALUNOS	(%) TOTAL	(%) INGRESSANTES
1ª	554.582	10,8	-
2ª	812.182	15,9	146
3ª	686.700	13,4	124
4ª	612.248	12,0	110
5ª	745.278	14,6	134
6ª	655.676	12,8	118
7ª	570.687	11,1	103
8ª	482.616	9,4	87
TOTAL	**5.119.969**	**100,0**	-

SÉRIES	SEGUNDO GRAU		1º GRAU	2º GRAU
1ª	575.366	47	119,2	104
2ª	372.939	31	77,3	67
3ª	269.693	22	55,9	49
TOTAL	**1.217.998**	**100**	-	-

Fonte: CIE/outubro de 1996.

Na tabela 10 ficam evidentes dois fatos. Na 2ª e na 5ª série o número de alunos, quando comparado com o da série imediatamente anterior indicam, no primeiro caso, uma concentração de alunos que serão promovidos automaticamente pela sistemática do Ciclo Básico. Já no caso da 5ª série, o número alto representa a soma dos ingressantes e dos reprovados na própria série, além daqueles evadidos que eventualmente retornam ao sistema. Neste grupo é alto o índice de repetência, que logo será logo transformada em evasão.

Na mesma tabela, na quarta coluna da esquerda para a direita, imaginando-se que fosse possível um fluxo normal, sem evasões e repetência, sempre que o número de alunos ou percentagem exceder ao número de ingressantes, está indicado o número de alunos retidos e eventualmente reintegrados naquela série

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

específica. Isto acontece e vai decrescendo até a 4ª série, aumenta novamente na 5ª série, para depois retomar o ciclo de redução. Na 4ª série do primeiro grau e na 3ª do segundo, a redução destes números indica a quantidade de alunos que, por uma razão ou outra, abandonaram o sistema.

O número de alunos que concluem a 3ª série do segundo grau representa apenas 55,9% do total de ingressantes no primeiro grau e 49% dos que ingressam no próprio nível de ensino.

Insuficiência, má qualidade e defasagem dos conteúdos em relação à realidade atual seriam as três características básicas do ensino médio paulista e que os atuais gestores condicionam melhorar após o desvencilhamento do "gerenciamento direto", para ficar num eufemismo corrente, de grande parte das atribuições que ainda têm com o nível de ensino anterior.[34]

Embora antiga esta disposição, que nunca se materializou completamente, teve início com a municipalização da pré – escola, passando por outros programas que relacionamos abaixo (ATPCE:19 – 22):

- em 1983, através do Decreto 21.810, de 26/12/83, o governo estadual (Gestão Montoro) instituiu o Programa de Educação Pré – Escolar, comprometendo-se a intensificar os repasses de recursos financeiros para que os municípios se responsabilizassem pelo atendimento à pré-escola;
- em 1989, foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no estado de São Paulo - PME, através do Decreto 30.375/89, já comentado, nas páginas anteriores;
- em 1990, a Secretaria criou o Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI), através do Decreto 32.293/90, que possibilitava ao município, mediante a doação de um terreno, receber do estado a construção e o fornecimento de materiais e equipamentos para a escolas, que passariam a integrar a rede municipal;
- em 1991, através do Programa de Apoio à Pré – Escola, o projeto Inovações do Ensino Básico (IEB), financiado pelo Banco

[34] Um bom indicador disto pode ser o resultado de um levantamento realizado entre os alunos ingressantes nos cursos da USP –Universidade de São Paulo em 1998: apenas 20,7% cursaram o segundo grau em escola pública e 72,4% vieram de escolas particulares. Em 1977 estes números foram 57,3% e 29,3%, respectivamente [70].

unesp

Mundial, previa recursos para que os municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo ampliassem o atendimento na educação pré – escolar;

- em 1993 a Secretaria Estadual da Educação, através da Resolução SEE 224/93, estabeleceu que a educação pré- escolar ficaria sob incumbência dos municípios, vedando definitivamente a criação, manutenção e transferência de classes dentro da rede estadual de ensino, cabendo a atual Secretária Estadual de Educação, cumprir, por completo, o que determinava a Resolução, ao fechar, em 1997, a última sala de educação pré-escolar da rede estadual, na cidade de São Paulo;
- por fim, em 1993, foi instituído o Programa de Ação Cooperativa Estado, para construções escolares.

Como se vê, não faltaram tentativas para que o ensino em São Paulo já estivesse mais municipalizado, o que não ocorreu em maior escala pela falta de clareza nas propostas, pelas incertezas que os programas suscitavam e por um justificado temor das administrações locais que vinham de duas experiências de municipalização, bastante traumáticas : a da merenda escolar e a da saúde, boas no início e bastante custosas para os municípios pela baixa remuneração dos serviços, inexistência de indexadores para os repasses de verbas e atraso no recebimentos destas.

A não institucionalização das cobranças pela sociedade civil, uma certa permissividade do Tribunal de Contas do Estado, que aceitava como aplicação em educação itens de despesas inimagináveis, falta de apetência dos governos de então e, sobretudo ausência de um dispositivo constitucional mais preciso e que definisse formas de aplicação dos recursos educacionais de maneira criteriosa, o que só veio ocorrer no final de 1996, podem ser responsabilizados por esta situação.

A expectativa e a quase certeza quanto a definição de uma legislação com este teor estimulou o governo estadual a instituir, através da sua Secretaria de Educação, antes mesmo da aprovação da Emenda nº 14 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pelo Decreto 40.673/96, o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município, cujos primeiros convênios foram assinados em, 25/03/96, com 3 (três) municípios — Santos, Jundiaí e Ilha Solteira — e protocolos de

unesp

intenção com outros 90 (noventa).

Aparentemente, além da situação financeira privilegiada desses municípios, houve empenho por parte da Secretaria Estadual da Educação em viabilizar os primeiros convênios em condições que não se repetiriam nos demais.

Por exemplo, o estado cedeu e assumiu o pagamento de todos os professores e funcionários da rede estadual que aceitaram se transferirem para as escolas municipalizadas.

Atualmente, e de forma correta ao nosso ver, isto pode continuar a ocorrer com a diferença de que o pagamento dos professores será realizado com os recursos da quota-parte que os municípios dispõem no FUNDEF.

Também foi fartamente utilizado como argumento favorável à municipalização o fato de, à época, um dos três municípios — Santos no caso — ser administrado pelo Partido dos Trabalhadores – PT.

O caráter polêmico do tema para um período pré - eleitoral nos municípios e mesmo impeditivos decorrentes da Legislação Eleitoral possibilitou que apenas 43 (quarenta e três) outras cidades efetivassem seus convênios até a data de 28/06/1996.

Do total de 46 (quarenta e seis) convênios firmados, 34 (trinta e quatro) (Tabela 11) representaram a assunção, pelo estado, de um ônus financeiro da ordem de R$13,2 milhões e, para os municípios, de R$17,1 milhões, para um total de 42.157 alunos municipalizados, distribuídos em 1.225 classes de 96 escolas.[35]

[35] Todos os números referem-se ao primeiro semestre de 1996.

TABELA 11

ESCOLAS, CLASSES E ALUNOS DOS MUNICÍPIOS CONVÊNIOS *COM ÔNUS* PARA O ESTADO - 1996

MUNICÍPIOS	ESCOLAS	CLASSES	ALUNOS
1. Ariranha	1	18	630
2. Bady Bassit	1	21	761
3. Bertioga	6	33	1.180
4. Braúna	1	13	455
5. Brodósqui	3	45	1.456
6. Canitar	1	11	346
7. Cardoso	1	10	314
8. Coroados	1	13	369
9. Descalvado	4	62	2.004
10. Glicério	1	14	388
11. Ilha Comprida	1	5	175
12. Ilha Solteira	2	53	1.820
13. Irapuã	2	22	706
14. Itajobi	1	8	280
15. Itapevi	5	63	2.123
16. Itatiba	7	108	3.639
17. Jales	1	6	210
18. Jundiaí	27	381	14.010
19. Lençóis Paulista	1	6	427
20. Marapoama	1	6	180
21. Mesópolis	1	6	187
22. Miguelópolis	2	52	1.783
23. Miracatu	1	4	150
24. Orindiúva	1	12	399
25. Palmares Paulista	2	12	420
26. Palmeira D'Oeste	2	31	894
27. Pontes Gestal	1	6	192
28. Restinga	1	12	280
29. Rubinéia	1	7	207
30. Sales	1	8	256
31. Santa Rita D'Oeste	1	9	233
32. Santos	10	136	4.706
33. Tabapuã	2	22	632
34. Tarumã	2	10	345
TOTAIS	**96**	**1.225**	**42.157**

Fonte: SILVA (132:77)

Feitas as contas chegamos a um *per capita* de R$729,65, dos quais R$317,87 representam o que o estado teria investido e R$411,78 como contrapartida dos municípios.

TABELA 12

ESCOLAS, CLASSES E ALUNOS DOS MUNICÍPIOS CONVÊNIOS *SEM ÔNUS* PARA O ESTADO - 1996

MUNICÍPIOS	ESCOLAS	CLASSES	ALUNOS
1. Barueri	2	60	2.050
2. Embu	1	8	280
3. Itatinga	13	16	394
4. Mogi das Cruzes	20	29	653
5. Paranapanema	1	1	30
6. Paulínia	1	6	136
7. Pedreira	1	16	500
8. Porto Ferreira	1	20	800
9. Santa Gertrudes	1	8	280
10. São Caetano	3	60	2.040
11. São José do Barreiro	10	10	94
12. Silveiras	1	1	10
TOTAIS	**55**	**235**	**7.267**

Fonte: SILVA (132:78)

Se os outros 12 (doze) municípios, na tabela 12, que celebraram convênios, *sem ônus* para com o Governo Estadual e assumiram 7.267 alunos (10), também fossem incluídos neste cálculo teríamos um *per capita* de R$620,98, dos quais R$270,53 do Estado e R$350,45 dos municípios.

Tanto numa hipótese quanto na outra, os valores representam um incremento considerável em relação aos R$454,94 que a Secretaria Estadual admitiu ter gasto por aluno do ensino fundamental em 1996 e uma significativa redução nos valores que o Estado teria que investir sozinho, caso não tivesse havido a municipalização.

Há que se ressaltar porém, que na maioria dos casos, tanto entre os conveniados *com ônus* e os *sem ônus* para o governo estadual, o que parece ter motivado a adesão dos municípios foi a possibilidade de realização de reformas, ampliações e mesmo construções de prédios escolares, sugerindo a hipótese de conciliação de necessidades efetivas com as perspectivas de algum proveito eleitoral, a exemplo do que ocorrera com a municipalização levada a efeito no final do governo Quércia (1987 - 1990).[36]

Passada a fase de sensibilização e demonstração de boa vontade para com os primeiros municípios conveniados, após a promulgação da

[36] Coincidência ou não, 23 dos 46 municípios conveniados também celebraram convênios em 1989. Cf. GUIMARÃES [83].

legislação que criou o FUNDEF, a Secretaria Estadual da Educação arrefeceu a estratégia de convencimento e cooptação que havia adotado e passou a dedicar-se, mais intensamente, à organização de um portentoso banco de dados com os principais indicadores educacionais e financeiros dos municípios.

Este trabalho foi realizado pela FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo e técnicos da própria Secretaria, resultando na publicação de três volumes que abordam os aspectos financeiros, de gestão e organização de sistemas municipais de ensino e sobre a transferência de patrimônio e de recursos humanos aos municípios [138].

Paradoxalmente, o produto final deste trabalho, que deveria orientar as discussões quanto a conveniência ou não das administrações assinarem os convênios, só foi disponibilizado no final de 1997, exatamente numa cerimônia de assinaturas, onde o estado conquistou mais 108 adesões ao programa e passou a contabilizar 398 municípios com atuação no ensino fundamental [62].

Naquela data (03/11/97) a equipe técnica que cuidava da elaboração dos novos convênios já registrava um congestionamento de pedidos para a municipalização o que foi motivado, ao nosso ver, pelo enfoque predominantemente economicista que parece ter orientado as decisões dos prefeitos.

Raciocínios e argumentações baseados exclusivamente no impacto financeiro das medidas foram usados, contraditoriamente, pelos que condenavam a municipalização, pelos que a defendiam, por prefeitos que, de contrários que eram, acabaram utilizando-os como expediente de chantagem junto às suas comunidades e, finalmente, pela Secretaria Estadual que pouco fez para contrabalançar aquela tendência e evitar o equívoco que se estabeleceu.

Discutiremos esta conciliação de interesses entre o estado e os municípios no último capítulo, mas é inevitável antecipar, aqui, o que é a nossa preocupação essencial em relação a este processo.

Toda a mudança no padrão de comportamento, tanto do estado (de máximo empenho e cooptação no início e arrefecimento no final) quanto dos municípios (negação e desconfiança no início e adesão voluntária no final) é resultado da falácia cinicamente potencializada de que os municípios "*perderiam*" recursos se não aderissem ao programa o que, ao par de ser uma empulhação, retiraria do FUNDEF a sua principal virtude.

unesp

A marotagem de muitos prefeitos confunde — compreende-se as razões, mas elas não se justificam — a diferença entre *recursos do município* e *recursos da prefeitura*.

Ora, o fato de não municipalizar o ensino não significa *menos dinheiro no município* e sim *menos dinheiro na mão do prefeito* o que, pela lógica do FUNDEF, mesmo sendo coisas distintas não faz diferença alguma para a população, já que o dinheiro será repassado de acordo com o número de alunos do ensino fundamental, sejam eles de escola estadual ou municipal, e só poderá ser utilizado para aquela finalidade.

O contrário disso e a verdadeira corrida aos convênios só se explicaria por dois motivos opostos, porém com lógicas e fins próprios:

- embora improvável, teria ocorrido uma súbita elevação no padrão ético da classe política, no caso representada pelos prefeitos, e estes passaram a acreditar nas vantagens de organizarem bons sistemas educacionais e na idéia fixa de que podem fazê-lo melhor que o governo do estado;
- excetuando-se os casos honrosos de sempre, o que a maioria pretende com os convênios seria manter a possibilidade de pôr e dispor de uma considerável soma de recursos como bem quiserem, o que coloca em evidência o papel dos Conselhos Municipais de Educação, os legislativos locais e o Tribunal de Contas do Estado.

De qualquer forma, o Censo Escolar – 1997 [23], divulgado pelo Ministério da Educação deverá servir como parâmetro para que se possa confirmar, nos próximos anos, o que a legislação atual parece induzir, isto é, uma migração de alunos das redes estaduais, para as redes municipais.

unesp

TABELA 13

MATRÍCULAS INICIAIS DO ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL ESTADOS E MUNICÍPIOS - CENSO EDUCACIONAL – 1997.

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL		TOTAL
	Alunos	(%)	Alunos	(%)	
Brasília (DF)	337.306	100,0	0	0,0	337.306
Roraima	59.806	95,9	2.569	4,1	62.375
Amapá	91.477	84,4	16.891	15,6	108.368
São Paulo	4.634.560	81,2	1.075.850	18,8	5.710.410
Minas Gerais	2.566.432	73,8	912.407	26,2	3.478.839
Espírito Santo	372.466	69,8	161.499	30,2	533.965
Acre	86.527	67,3	42.123	32,7	128.650
Goiás	673.072	67,1	330.183	32,9	1.003.255
Rondônia	182.080	66,2	92.923	33,8	275.003
Tocantins	212.083	65,6	111.044	34,4	323.127
Mato Grosso	311.890	63,2	181.645	36,8	493.535
Amazonas	340.400	62,6	203.115	37,4	543.515
Santa Catarina	553.911	62,3	334.883	37,7	888.794
Rio Grande do Sul	934.365	59,2	644.045	40,8	1.578.410
Pará	816.692	58,6	577.333	41,4	1.394.025
Mato Grosso do Sul	224.596	57,1	168.408	42,9	393.004
Paraná	870.440	52,7	780.997	47,3	1.651.437
Rio Grande do Norte	283.249	52,1	260.882	47,9	544.131
Pernambuco	723.561	47,9	787.901	52,1	1.511.462
Bahia	1.347.163	47,7	1.475.557	52,3	2.822.720
Paraíba	327.043	47,3	364.271	52,7	691.314
Piauí	240.717	40,0	361.486	60,0	602.203
Rio de Janeiro	607.111	35,1	1.121.890	64,9	1.729.001
Maranhão	431.092	32,0	916.938	68,0	1.348.030
Alagoas	142.065	26,8	388.251	73,2	530.316
TOTAIS	**17.370.104**	**60,6**	**11.313.091**	**39,4**	**28.683.195**

Fonte: Resultado do Censo Educacional – 1997. [23]

Na tabela 13, para o caso do estado de São Paulo, descontados o desencontro entre os números que constam no levantamento do Ministério e aqueles formalmente conveniados, além do fato de que muitos convênios foram assinados após a realização do Censo Educacional –1997, impedindo que os alunos e escolas abrangidos já figurassem nesta nova condição, vê-se que, apesar de já ter ultrapassado a meta que fixara de atingir mais 30% dos municípios até o final daquele ano (8:37), falta muito ainda para a Secretaria Estadual da Educação chegar à média nacional de alunos mantidos pelos estados (39,4%).

Os 415 municípios que constam como tendo alunos de ensino fundamental nas suas redes representam 64,5% do total de municípios paulistas e os

unesp

alunos municipais chegam apenas a 18,8% do alunado, o que dá pistas do grau de dispersão e atomização das experiências, dos riscos e dos próprios resultados, numa perspectiva de diversidade, idêntica àquela que SILVA (145:237) chamava de padrão caótico.

Em 1997 a participação da rede estadual paulista na oferta de vagas para o ensino fundamental, que em 1994 era de 89,2%, apresentou uma redução de 8%, ficando em 81,2%. Em contrapartida, as redes municipais tiveram o acréscimo correspondente, saltando de 10,8%, em 1994, para 18,8% em 1997.

Se foi uma ou outra posição, entre as que aventamos nas páginas anteriores, que orientou a decisão dos prefeitos, não é coisa fácil de se saber através de enquetes, cujos resultados, neste caso, seriam previsíveis.

Certos de que não havia argumentos lógicos capazes de se sobrepor à conjugação de interesses envolvidos na questão, mesmo reconhecendo uma certa limitação em estudos projetivos e simulações para políticas públicas, num país como o Brasil, decidimos caracterizar outros indicadores relacionados à questão da municipalização, além daqueles que já vinham sendo farta e exclusivamente utilizados.

Ao longo do próximo capítulo, a partir de dados já disponíveis e conhecidos, acrescidos de outros por nós caracterizados, estaremos fazendo esta análise para todos os municípios do estado e de forma mais detida para aqueles que já possuem ensino fundamental. Em seguida, repetiremos os procedimentos em relação às Regiões de Governo e às Regiões Administrativas.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

CAPÍTULO 3

O IMPACTO FINANCEIRO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM SÃO PAULO

O novo ordenamento constitucional sobre o financiamento da educação trouxe muita inquietação no começo, mesmo entre pessoas que tinham certa familiaridade com o assunto.

Superado o impacto inicial, com muita freqüência passaram a circular nas escolas, nos sindicatos e nas prefeituras, previsões e simulações sobre as finanças municipais, orçamento para a educação, os riscos de estrangulamento financeiro das pré-escolas e demais programas mantidos pelos municípios, entre outras, num clima que variava do otimismo ingênuo ao catastrofismo infundado.

O caminho para se chegar aos valores que permitiam as conclusões acima é relativamente simples, e resulta da combinação de variáveis que, por força da legislação que criou o FUNDEF, são previamente determinadas.

Abaixo, descrevemos sumariamente cada uma delas, as fontes que utilizamos e, para algumas, a fórmula para obtê-las:

INDICADORES DEMOGRÁFICOS:

- **A** - População: IBGE/1996
- **B** - Alunado Educação Infantil: CIE/SEESP/1997
- **C** - Alunado Ensino Fundamental: CIE/SEESP – Censo Escolar MEC/97

INDICADORES FINANCEIROS:

- **D** - Receita própria de impostos: FUNDAP
- **E** - Receita total de impostos: FUNDAP
- **F** - Transferências constitucionais: FUNDAP
- **G** - Orçamento para educação municipal: **(E*25%)** FUNDAP
- **F**- Orçamento para Ensino Fundamental: **(D*15% + I)** FUNDAP
- **H** - Orçamento para outros programas: **(E*10%)** FUNDAP
- **I** - Recursos retidos no FUNDEF: FUNDAP
- **J** - Per capita ensino fundamental para o estado: fixado anualmente pela SEE.

A partir deste conjunto de dados realizamos algumas interações entre eles e caracterizamos outros indicadores, com objetivo de alargar a nossa possibilidade de análise quanto ao impacto financeiro da municipalização sobre as finanças municipais.

A estes, chamamos ***indicadores cruzados***, descritos abaixo, bem como a forma para obtê-los.

INDICADORES CRUZADOS:

- **L** - Retirada do FUNDEF : **(J*C)**
- **M** - *Per capita* Ensino Fundamental com recursos próprios: **(D*15%)/C**
- **N** - *Per capita* Educação Infantil: **(E*10%)/B**
- **O** - *Capacidade máxima de absorção* de alunos: **(D*15% + I)/J**
- **P** - Saldo em relação ao FUNDEF: **(L – I)**
- **Q** - impacto retenção FUNDEF sobre orçamento da educação: **(I/G)**
- **R** - impacto retenção FUNDEF sobre receita própria: **(F/D)**
- **S** - impacto retenção sobre receita total: **(I/E)**
- **T** – *Per capita* por habitante: **(E/A)**

A utilização precipitada e/ou descontextualizada de alguns destes indicadores acabaram, em muitos casos, levando à decisões contingenciais e que não

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

consideraram o impacto futuro para as finanças municipais e nem para a qualidade de ensino, após os dez anos previstos de existência para o FUNDEF.

Nestas circunstâncias, conhecendo o *per capita* que a Secretaria Estadual iria repassar e o número de alunos do ensino fundamental do município, qualquer pessoa poderia ter a informação que mais parecia interessar àqueles a quem cabia decidir.

Os prefeitos acabaram por descobrir que, se podiam *"perder"* dinheiro para o FUNDEF, numa situação oposta poderiam *"ganhar"*.

Esta possibilidade de ganhos adicionais para o orçamento municipal, mesmo de forma restrita pois os recursos só podem ser investidos no ensino fundamental, existe e é provável que tenha determinado a conduta de muitas administrações municipais em relação ao assunto.

Em tese, ela se dará sempre que o município assumir um número de alunos tal que, multiplicado pelo *per capita* estadual resulte num valor de convênio maior que a contribuição que o município faria para o FUNDEF.

Considerando as duas razões possíveis para municipalizar (um súbito reconhecimento quanto ao valor da educação ou a necessidade de reaver os recursos retidos) e o estilo perdulário que grassa nos poderes executivos é possível prever o enorme trabalho que o Tribunal de Contas do Estado terá para fixar padrões mínimos de decência e tolerância para com as contas municipais.[37]

Nas nossas entrevistas com prefeitos e dirigentes municipais de educação ouvimos várias vezes que *"a situação financeira do município era precária e ficaria pior se não municipalizasse o ensino"*, num perigoso exemplo de como as coisas poderão ser encaminhadas em determinadas localidades.

A obrigatoriedade constitucional de um lado, a dependência financeira dos municípios de outro e a situação privilegiada do governo do estado que, após a aprovação do FUNDEF não tinha mais razão para se envolver como se envolvera antes, criaram uma situação de acomodação que impediu a discussão mais aprofundada quanto a amplitude da decisão que a maioria tomou e os riscos dela decorrentes.

---

[37] A esse respeito o TCE publicou 08/01/98 a Resolução no. 12/97 e as Instruções 1/97 que estabelecem as normas a serem observadas por municípios e pelo estado no cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, da Emenda Constitucional no. 14 e das Leis Federais no. 9.394 (FUNDEF) e 9424 (LDB).

unesp

Onde houve discussões, o espaço para o contraditório foi muito mal ocupado pelas entidades de classes do magistério que não conseguiram diferenciar, para os demais interlocutores, o que era corporativismo puro de preocupação efetiva com o futuro da educação.

Os resultados pedagógicos do que agora se está iniciando só poderão ser avaliados daqui há alguns anos.

Entretanto, nas próximas páginas estará disponível um conjunto de informações que poderá ser útil no exercício de se especular, do ponto de vista técnico – administrativo, se a decisão foi a mais acertada e as chances de que ela se traduza num ensino de melhor qualidade.

Antes porém, caracterizaremos os municípios paulistas no seu conjunto, com o objetivo de demonstrar as desigualdades marcantes que têm entre si e que, embora previstas para ser consideradas na execução do atual programa de municipalização do ensino (8:36-39), até o presente momento, não se pode afirmar que isto tenha ocorrido.

3.1. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS SÓCIO ECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS

A Fundação SEADE [142], num estudo clássico sobre as diversidades econômicas do estado de São Paulo aponta a existência de acentuadas desigualdades sócio-econômicas entre as diferentes Regiões de Governo.

Embora naquele estudo a variável considerada fosse o tipo de ocupação da PEA – População Economicamente Ativa, e o interior paulista tenha se transformado muito nos últimos anos, o que pretendemos demonstrar é que, mesmo num estado economicamente bem posicionado, como é o caso de São Paulo, há diferentes padrões de desenvolvimento, variando muito de município para município.

Utilizando-se daquele trabalho, GUIMARÃES [83] estabeleceu uma curiosa correlação entre número de convênios assinados entre estado e municípios, no programa municipalização do ensino realizado no final do governo Quércia 1987 - 1990), e os resultados da eleição para o governo estadual.

A partir dos indicadores que foram utilizados o autor concluiu que houve prevalência de *critérios políticos* sobre *critérios técnicos* e que determinadas

unesp

regiões foram mais contempladas com convênios do que outras onde havia maiores déficits educacionais e prenúncio de que eles se agravariam.

Numa abordagem mais quantitativa, a Fundação SEADE divulgou em 1989 um excelente ensaio sobre a oferta dos serviços educacionais no estado de São Paulo, a partir de uma perspectiva comparativa entre as Regiões de Governo [141].

Inúmeras outras variáveis poderiam ser utilizadas para demonstrar o quanto é necessário que se considere as peculiaridades locais sem perder de vista o conjunto, mas basta, para ilustrar, que utilizemos os dados demográficos do último Censo Populacional do IBGE [87].

Tal referência se justifica pelo que ela tem de significativa para o nosso trabalho e para que se tenha uma idéia das mudanças que podem ocorrer na definição de políticas públicas voltadas para o futuro, em função das alterações profundas que vem acontecendo na ocupação do espaço urbano e pela caracterização de novos fluxos migratórios.

No último Censo o IBGE já aponta esse fato em relação à cidade de São Paulo que manteve sua taxa de crescimento populacional abaixo da média estadual, porque perdeu habitantes para cidades do seu entorno.

Algumas delas, como Guarulhos (4,31%), Barueri (6,21%), Santana do Parnaíba (8,17%) e Arujá (6,17%), tiveram crescimento muito acima da média estadual (1,5), tendo recebido, basicamente, dois grupos de novos moradores:

- aqueles que foram expulsos das regiões mais nobres e caras, pelo próprio empobrecimento; e
- aqueles outros que, tendo melhores condições sócio econômicas, optaram por morar em cidades próximas à capital, com mais conforto e segurança, deslocando-se todos os dias para trabalhar.

Isto decorre, em parte, também devido as mudanças ocorridas no perfil ocupacional da População Economicamente Ativa (PEA) o que pode ser extraído de um trabalho desenvolvido pela Fundação SEADE, a partir do cruzamento dos dados do Censo realizado pelo IBGE e o Cadastro de Desempregados do Ministério do Trabalho.

Por este estudo constata-se que as dez Regiões de Governo do estado de São Paulo que mais atraíram migrantes, entre 1991 e 1996, criaram mais postos no

unesp

setor de serviços do que na indústria, o que deve merecer a atenção dos planejadores locais.

Em cinco delas este contraste foi mais evidente, posto que não se abriram vagas no setor industrial e sim as eliminaram.

Ainda assim, as regiões de Jundiaí, Campinas, Sorocaba, Barretos e da própria capital, perderam 246 mil vagas na indústria e, ao mesmo tempo, geraram 217 mil vagas em serviços e 142 mil no comércio, o que explica os seus fluxos migratórios positivos.

Do ponto de vista meramente administrativo e dos reflexos desta diversidade sobre as finanças municipais o quadro é absolutamente temerário na maioria dos municípios paulistas, tendo se agravado profundamente desde 1992 até o último dado oficial disponível. Segundo a Pesquisa Municipal Unificada – PMU [142] 88% das prefeituras paulistas fecharam o ano de 1995 com déficit e nada indica que a situação atual seja melhor, muito pelo contrário [64].

Aparecem entre as 25 mais endividadas, em 1995, cidades que atualmente têm um bom perfil de arrecadação como Paulínia, Campos do Jordão, Cubatão, Bertioga, Ilha Comprida e Ilha Solteira ao lado de outras que podem ser classificadas como tendo perfil oposto, tais como Dirce Reis, Sagres, Elisário, Taiúva, Borebi e Rubinéia.

O que se pode constatar é que a situação ou o estágio de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios não dependem, exclusivamente do potencial de riqueza de que cada um dispõe.

Infelizmente, mas é inevitável, a qualidade dos administradores, o estilo de gestão e as prioridades que adotam, portanto, variáveis de natureza eminentemente política, desempenham os papéis centrais neste jogo onde a regra principal deveria ser o interesse coletivo.

Os números da tabela 14 são eloquentes e permitem divagar sobre o que municípios tão diferentes têm em comum para desfrutarem posição tão desconfortável.

Por outro lado, também suscitam diferentes preocupações quanto aos resultados que poderão alcançar quando, adotarem uma política de estado de interesse comum, como é o caso do gerenciamento do ensino fundamental.

unesp

TABELA 14

A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS
(ESCOLHIDOS ENTRE OS 25 MAIS DEFICITÁRIOS)

Municípios Escolhidos	População (IBGE/96)	Per capita Habitante	Per capita Ensino Fund.
Taíuva	5.858	361,14	374,66
Sagres	986	1.573,78	446,76
Elisário *	820	2.019,58	580,39
Dirce Reis	1.661	848,97	604,34
Borebi	1.771	1.065,44	781,87
Ilha Comprida *	2.584	2.112,37	809,05
Rubinéia *	2.483	1.030,89	823,94
Bertioga *	17.016	1.365,86	851,13
Ilha Solteira *	22.178	952,43	870,69
Cubatão *	96.486	1.285,49	929,73
Paulínia *	44.440	2.602,73	2.010,87

Fontes: IBGE/96, PMU - SEADE/97 e FUNDAP/97
* Já têm ensino fundamental municipalizado.

A partir destes exemplos, onde se associam dados demográficos, perspectivas de ocupação profissional e necessidade de, via educação, se gestar um novo padrão de formação profissional mais flexível e adaptável às inovações tecnológicas, podemos aferir os riscos atuais e os prejuízos, no futuro, se as políticas educacionais, sobretudo no ensino fundamental, por descoordenação, voluntarismo e irresponsabilidade só se resumirem à troca, em muitos casos para pior, de gestores.

Especificamente em relação às variáveis educacionais consideradas no processo de municipalização do ensino, reproduziremos as principais conclusões a que chegaram os técnicos da Secretaria Estadual de Educação e da FUNDAP, na publicação já referida.

Não haveria nenhuma justificativa para não fazê-lo, uma vez que a utlilização da mesma metodologia e das mesmas variáveis, para aquele fim, não permitiria resultados muito diferentes entre si.

Porque estivemos o tempo todo mais preocupados com a definição de um modelo de análise que oferecesse uma visão mais ampla do processo do que a que vem sendo utilizada corriqueiramente, generalizamos, nas tabelas, o uso de valores absolutos e, sempre que possível, também apresentados sob a forma de porcentagens.

Contudo, sempre que houver discrepâncias significativas entre os nossos cálculos e aqueles colhidos nas nossas fontes, elas serão comentadas oportunamente.

Feitas estas considerações, passamos aos dados da FUNDAP:

o valor *per capita,* a partir dos recursos do FUNDEF, foi estimado em R$649,64;

os municípios precisariam oferecer 1.709.560 matrículas para reaverem a totalidade dos seus recursos depositados no Fundo (R$1.110.290.909,00);

isto representaria um aumento de 928.856 matrículas municipais no ensino fundamental. No total os municípios atenderiam 29% das matrículas do ensino fundamental público, ou 56,1% do total de matrículas de 1ª a 4ª série;

na hipótese de os municípios assumirem a totalidade das matrículas de 1ª a 4ª série, 497 deles teriam saldo positivo de recursos a receber do Fundo e;

na hipótese de que assumam a totalidade de matrículas de 1ª a 8ª série do ensino fundamental, 619 deles teriam saldo positivo a receber. Isto signiica que 26 municípios do estado, apenas com recursos próprios recolhidos pelo Fundo, poderiam atender mais de 100% dos alunos matriculados nas escolas públicas da cidade, nos níveis de gasto de R$649,00 *per capita.*

A seguir, apresentamos variadas combinações de agrupamentos dos municípios paulistas, a partir da consideração daqueles indicadores que caracterizamos nas páginas anteriores.

3.2. OS MUNICÍPIOS E OS CONVÊNIOS

A dificuldade em obter confirmação de quanto e quais os municípios formalizaram convênio com a Secretaria Estadual de Educação obrigou-nos a adotar um combinação de fontes.

Os desencontros das divulgações da Secretaria e a confusão deliberada que se estabelece entre *protocolo de intenções* e *convênios* quando se quer potencializar a idéia de adesão à determinada iniciativa, nos levou a uniformizar a utilização de alguns dos indicadores que utilizamos nas análises que se seguirão.

As principais defasagens verificadas entre as fontes que utilizamos são as seguintes:

- a Secretaria Estadual divulgou, no final de 1997, que após a assinatura de 111 novos convênios o estado passou a contar com 398 municípios atuando no ensino fundamental;

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

- das informações que obtivemos junto a Secretaria, não sem um certo grau de dificuldade, e dos dados da FUNDAP chegamos a 268 municípios *com ensino fundamental*;
- finalmente, no Censo Educacional do MEC - 1997, constatamos 415 municípios com algum tipo de atendimento naquele nível de ensino.

TABELA 15

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
OFERTA DE VAGAS PELOS MUNICÍPIOS

VAGAS	CENSO – MEC 1977		CIE/ATPCE FUNDAP	
	(fi)	(%)	*(fi)*	(%)
< 100	110	26,8	18	6,7
> 100 < 400	83	20,2	72	26,9
> 400 < 1.000	99	24,0	73	27,2
> 1.000 < 1.500	40	9,8	43	16,0
< 1.500 <2.500	28	6,8	26	9,7
> 2.500	55	13,4	36	13,4
TOTAIS	**415**	**100**	**268**	**100**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Apenas para exemplificar e justificar os critérios que adotamos, as cidades de Itajobi, Bananal, Sales e Estiva Gerbi figuravam apenas nos dados da Secretaria Estadual enquanto as cidades de Hortolândia e Ibirá, por exemplo, apareciam no Censo Escolar e nos dados da Secretaria, com valores diferentes.

Há casos de municípios que aparecem no Censo Escolar com número de alunos maior do que aqueles que constam como conveniados ou nos estudos da FUNDAP. Também ocorre o contrário e só há concordância dos valores em apenas 4 casos.

Consideramos os registros, independente do fato de aparecerem em apenas uma das três fontes utilizadas. Para os casos onde houve divergência de valores adotamos os números do Censo do MEC, mesmo sabendo que, para muitos casos, a situação já poderá não ser a mesma.

Da tabela 15, propriamente dita, o que chama atenção é a disparidade no número de municípios — (26,8%) nos dados do MEC e nos dados da Secretaria (6,7%) — que se dedicaram ao ensino fundamental para atenderem menos de 100 alunos.

unesp

O rigor tecnocrático e uma certa arbitrariedade — como a justiça depois demonstrou e corrigiu — por parte da Secretaria Estadual ao impedir a matrícula de crianças que não tivessem 7 anos completos, na primeira série do primeiro grau, levou muitas prefeituras a assumirem pequenos grupos de alunos saídos de suas classes de educação infantil e que, provavelmente, foram reintegrados à rede estadual ou não contabilizados pelos municípios, para efeito do Censo Escolar.

A outra menção necessária é que nem todos os municípios que constam no Censo Escolar, necessariamente celebraram convênios, o que não desqualifica os dados. Ao contrário, parece-nos lógico que aqueles municípios que já tinham rede própria e os outros que virão a constituí-las deverão assinar convênios para poder acessar os recursos do Fundo.

Nas duas situações — as de maior ou menor número de alunos — a Secretaria Estadual deve prever um mecanismo de reajuste, a partir do número de alunos que efetivamente estejam matriculados nas escolas municipais, o que será contraditório em relação aos rigores e prazos cobrados (outubro de 1997) e o erro para maior venha favorecer tanto ao governo estadual quanto ao governo federal e, obviamente, prejudique a educação.

O prejuízo para a educação reside no fato de que é pouco provável que também se retifique o valor do *per capita*, já definido em cima de números irreais.[38]

É simples. Todo município que, por erro ou má fé, superestimar o seu número de alunos — já houve denúncias, auditorias e retificações — contribui para a redução do *per capita* nacional, com reflexos para os estados e municípios.

Depois as Secretarias Estaduais promoverão os acertos necessários, via cortes, onde ocorreram excessos, ou aditamentos, nos casos onde houve aumento do número de alunos.

Aliás, neste sentido a Secretaria Estadual deu um passo importante para o início da desmoralização do processo. Municípios que, por negligência, incompetência política e dificuldades de promover a municipalização conforme previam as próprias orientações da Secretaria, que ainda não tinham celebrado o

[38] Depois que havíamos concluído ete trabalho divulgou-se na imprensa que o Conselho Nacional de Educação estaria sendo interpelado para refazer os cálculos quanto ao *per capita* definido para 1998. Utilizando dados do próprio governo federal, um grupo de Conselheiros chegou a R$415,00, contra os R$315,00 adotados pelo MEC. Uma diferença considerável que, ao ser considerada, oxalá faça mesmo a diferença que ela representa.

unesp

convênio, já constavam no Censo do MEC - 1997 como se tivessem *ensino fundamental* municipalizado.

Esses municípios são aqueles que, no final daquele, apareciam nos *"releses"* da Secretaria numa situação em que a tecnocracia engenhosamente chamou de *"matrícula conjunta"*.

Nesta condição apareciam 10 municípios que teriam assinado convênio com este propósito *antes do prazo* final para o Censo; 9 com data *após o prazo* do Censo e 35 sem *nenhuma menção* a data.

A curiosidade fica por conta do expediente que os prefeitos e dirigentes municipais de educação podem ter usado, sempre com a aquiescência da Secretaria Estadual para, não tendo ensino fundamental municipalizado ou rede própria, nem convênio assinado ou assinado após a realização do Censo do MEC, já constarem no relatório final.

Na prática estes municípios estarão realizando uma espécie de "*municipalização branca*", sem discussão. Evitar a polarização com o magistério estadual, criar uma rede própria, construir prédios e organizar concurso público municipal para poder retirar os recursos do Fundo, nestes casos foi mais que um pretexto.

Ajustes nos convênios, convênios fora do prazo considerado pelo MEC e mesmo a possibilidade de fazê-lo a qualquer momento, por prerrogativas da Secretaria Estadual ou dos gestores do FUNDEF - SP, poderão ser objeto de intensa utilização política em um ano eleitoral e numa situação em que todos sabem, antecipadamente, o volume de recursos disponíveis a que têm acesso.

De acordo com a legislação, não há com impedi-los e as entidades do magistério estão anos luz do desprendimento necessário para se opor a esta que nos parece a pior solução para o impasse que se estabeleceu em algumas localidades.

É lamentável constatar que muitos dos que se opunham e se opõem à municipalização de escolas estaduais, aplaudem a iniciativa, concorrem e, quem sabe, se empreguem nas EMEIFs - Escolas Municipais de Educação Infantil e Fundamental ou EMEFs – Escolas Municipais de Educação Fundamental, muitas sendo constituídas às pressas e utilizadas como álibi por prefeitos inescrupulosos, para justificar o sucateamento, a estagnação e até mesmo a supressão do atendimento na educação infantil.

TABELA 16

ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS (POR PORTE POPULACIONAL) -1997

PORTE DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS PAULISTAS		COM ENSINO MUNICIPALIZADO	
	(fi)	(%)	*(fi)*	(%)
<10 MIL	308	48	167	40,0
>10 < 20	114	17,5	85	20,5
>20 < 50	117	18,0	83	20,0
>50 <100	49	7,5	37	9,0
>100 MIL	57	9	43	10,5
TOTAIS	**645**	**100**	**415**	**100**

Fontes: IBGE/96 e Censo Escolar/97

Na tabela 16 temos a distribuição dos municípios paulistas por porte populacional e a representação dos 415 que atuaram no ensino fundamental em 1997 e, em tese, estão habilitados para receber recursos do Fundo.

Por este parâmetro, já é possível perceber uma diferença em relação ao porte dos municípios que participaram da municipalização "quercista" de 1989 e ao programa atual, quando se compara o processo de implantação dos dois programas.

Naquela ocasião, entre os municípios conveniados, houve uma preponderância percentual (52,5%) dos de *pequeno porte* (menores que 10 mil habitantes) sobre os de *médio* (6%) (entre 50 e 100 mil) e os de *grande porte* (2,5%) (acima de 100 mil habitantes). Este padrão de adesão ocorreu no inicio do programa e perdurou até o seu final (72:65).

No processo atual, mesmo tendo, também, prevalecido o número de municípios de *pequeno porte* (40,0%), quando somamos a participação percentual dos municípios de *médio* (entre 50 e 100 mil) (9%) à dos de *grande porte* (acima de 100 mil habitantes) (10,5%) constatamos que o resultado é ligeiramente superior à representação percentual deste grupo no conjunto dos 645 municípios paulistas (19,5%) para (16,5%).

O que se observa é que 37 dos 49 municípios de *porte médio* e 43 dos 57 de *grande porte* (75,5% para os dois casos) já têm algum tipo de atuação no ensino fundamental, embora assumindo demandas bem aquém das suas possibilidades, como veremos mais à frente.

Esta mudança no perfil de adesão dos municípios pode suscitar pelo menos duas interpretações.

A primeira delas — e a que certamente mais agrada aos implementadores do projeto, porque pode ser utilizada politicamente — é a que sugere que um maior nível de confiabilidade no governo atual (mais transparência, austeridade, imparcialidade, etc.) teria feito com que municípios, antes reticentes à municipalização, optassem por aderir ao programa, antecipando-se à nova legislação.

A segunda, que para alguns casos pode não excluir totalmente a primeira, sugere que a possibilidade de retenção de recursos pelo FUNDEF, mais do que qualquer outra avaliação, induziu municípios maiores e *"ricos"* a também se interessassem pelos convênios, mais para *"não perder"* do que para *"ganhar"* recursos, razão esta última que parece ter motivado as adesões dos municípios pequenos e *"pobres"*, tanto no processo atual quanto na experiência anterior.

TABELA 17

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
SIMULAÇÃO DE PER CAPITA
PARA OS MUNICÍPIOS– 1997

	SEM ENSINO MUNICIPAL		COM ENSINO MUNICIPAL	
REAIS	***(fi).***	**(%) (1)**	***(fi).***	**(%) (2)**
< 700,00	219	95,2	396	95,4
700 > 800,00	7	3,0	5	1,2
800 > 900,00	2	0,9	4	1,0
900 >1000,00	1	0,45	6	1,4
> 1000,00	1	0,45	4	1,0
TOTAIS	**230**	**100**	**415**	**100**

Fontes: Censo Escolar MEC/1997 e FUNDAP/97

Quando realizamos uma simulação de aplicação dos recursos educacionais para o conjunto dos municípios do estado e para os 415 que já atuam neste nível de ensino, chegamos a definição de *per capitas* muito desiguais, o que aumenta a importância do papel redistributivo e equalizador que o Fundo deverá desempenhar.

Na coluna encimada pelo número (1) pode-se constatar que, para os 230 municípios que não atuaram no ensino fundamental em 1997, 95,2% deles não conseguiriam, apenas com os recursos próprios, atingir o per capita estipulado de R$649,46 e por nós convencionado, para uso nas tabelas, em R$700,00.

unesp

Os municípios com piores indicadores seriam Francisco Morato (R$54,51), seguido por Franco da Rocha, Ferraz de Vasconcelos e pelos menos outros 20 cujos *per capitas* não chegariam a R$200,00.

Ainda no grupo dos municípios *sem ensino fundamental*, teríamos 4,8% que teriam condições de, apenas com recursos próprios, atingirem valores superiores àquele estipulado.

O valor mais alto seria o de Guarani D'Oeste (R$1.837,00), na Região de Governo de Fernandópolis, seguido de pelo menos 10 outros municípios, todos de pequeno porte, com taxas de crescimento razoáveis e que teriam condições de oferecerem ensino de ótima qualidade para os seus cidadãos se não houvesse outros impeditivos, alguns incontornáveis nas pequenas comunidades, tais como a falta de quadros, despreparo da máquina administrativa e baixo grau de participação e cobrança popular.

Ainda na tabela 17, agora em relação aos municípios que *têm ensino fundamental*, na coluna encimada pelo número (2), temos praticamente o mesmo valor percentual (95,4%) para os municípios com capacidade financeira *per capita* inferior a R$700,00 e os restante (4,6%), com *per capita* acima daquele valor.

No primeiro grupo — o dos deficitários — há casos graves em si mesmos, e gravíssimos quando consideramos o contexto da localização geográfica em que estão situados os seus detentores: Carapicuíba, com R$67,90, num grupo que tem ainda, em ordem crescente de valores, Itaquaquecetuba, Itapevi, Embu-Guaçu e Jandira com R$117,31, todos na Região Metropolitana de São Paulo.

Além destes, existiriam pelo menos outras 57 cidades cujos per capitas não chegariam a R$200,00.

Em contrapartida, entre os municípios que tem ensino fundamental, teríamos 20 deles, numa série crescente de valores, começando por Pedrinhas Paulista, na Região de Governo de Assis (R$738,01) e terminando com o maior *per capita* entre os municípios que compõem o grupo, que é o de Paulínia (R$2.007,84), na Região de Governo de Campinas que, se somarem aos outros 11 na mesma situação, entre os que *não têm ensino fundamental*, totalizariam 31 capazes de manterem todos os seus alunos de 1ª a 8ª série do primeiro grau, apenas com recursos próprios, e ainda teriam dinheiro retido no FUNDEF.

unesp

Serão os *contribuintes positivos* [39] para a formação do Fundo.

Os demais, se assumissem todos os seus alunos teriam de receber dinheiro do Fundo e, nesta condição, serão os *contribuintes negativos* [40].

Como é pouco provável que o façam, também terão recursos retidos para que o estado execute a tarefa que constitucionalmente lhes caberiam executar.

Este grupo representa 95,2% do total dos municípios que tinham alunos nas suas redes de ensino, ou 77,6% (396/515) do total de municípios que têm situação financeira semelhante, o que sugere a possibilidade de que, pelo menos nestes casos, a decisão pela municipalização pode ter se dado mais por dependência econômica do que por opção propriamente dita.

Esta incrível variabilidade de situações e a aparente submissão a um único e exclusivo critério para a definição pela municipalização do ensino levou-nos a caracterizar um indicador que não tem figurado, tão intensamente quanto outros, nas discussões acerca da conveniência de os municípios assinarem convênios com a Secretaria Estadual, assumindo alunos daquela rede de ensino para, com isso, reaver os recursos retidos.

Considerando que o Fundo, como todos os outros fundos existentes para acudir emergências, tem prazo de dez anos para se auto extinguir, temos defendido a idéia, em várias oportunidades, de que, diante da inevitabilidade o melhor que os municípios teriam a fazer seria assumir apenas o número de alunos que não implicasse em grande dependência do Fundo.

A este indicador chamamos *capacidade máxima de absorção de alunos*, pelo qual deve-se entender aquele índice que representa o número de alunos

---

[39] *Contribuintes positivos* seriam todos aqueles municípios cujas receitas próprias elevadas, fazem com os seus recursos correspondentes, retidos no Fundo, totalizem valores maiores do que aqueles que necessitam para atingir o *per capita* estipulado. São eles: Santana da Ponte Pensa, Nova Canãa Paulista, Balbinos, São João de Iracema, Turiúba, Borebi, Bento de Abreu, Uru, União Paulista, Alumínio e Guarani D'Oeste, entre o que *não tinham aluno de ensino fundamental* em 1997. No outro grupo teriamos Pedrinhas Paulista, Castilho, Parisi, Marapoama, Ilha Solteira, Ilha Comprida, Rubinéia, Taciba, Cubatão, Sandovalina, São Caetano do Sul, Águas de São Pedro, Águas de Santa Bárbara, São Sebastião, Santos, Bertioga, Luis Antonio, Zacarias, Borá e Paulínia.
Os textos da FUNDAP, (138, vol. 1: 36) faz referência a 26 municípios nas condições que nós descrevemos porém, sem especificá-los. A diferença se deve ao fato de que nos nossos cálculos incluímos, também os 15% das receitas próprias aos recursos do Fundo.

[40] *Contribuinte negativo*, em oposição à definição de *contribuinte positivo*, seriam os municípios cujas receitas próprias, por serem inexpressivas, fazem com que a suas cotas no Fundo sejam insuficientes para atingir o *per capita* fixado, sendo necessário uma complementação.

que determinado município pode absorver, apenas com os seus recursos próprios, isto é, os recursos da educação oriundos da sua receita local, sob a qual o Fundo não incidiu, e a sua quota-parte do Fundo.

Agindo desta forma o município estaria cumprindo a legislação, o que se tornou imperativo, e não estaria assumindo riscos, precipitadamente, sem antes se aparelhar e ter um mínimo de visibilidade do que poderá acontecer quando o Fundo deixar de existir.

Sabe-se que a intenção do governo estadual é, progressivamente, municipalizar todo o ensino fundamental, embora a Secretária e os seus técnicos digam o contrário.

Assim, com a sazonalidade dos recursos e a supressão do Fundo, é possível prever que muitos municípios, imprudentes, no presente, poderão ter dificuldades, num futuro próximo.

Mais à frente nós discutiremos o que chamamos de *voluntarismo de quem pode menos* e *omissão de quem pode mais*.

TABELA 18

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
CAPACIDADE MÁXIMA DE ABSORÇÃO
DE ALUNOS LOCAIS PELOS MUNICÍPIOS

PERCENTAGEM	SEM ENSINO FUNDAMENTAL		COM ENSINO FUNDAMENTAL	
	(fi).	(%)	*(fi).*	(%)
< 20	4	1,7	8	2,0
20 > 50	126	54,8	266	64,0
50 > 70	58	25,3	81	19,5
70 > 90	21	9,0	33	8,0
90 > 100	8	3,5	7	1,7
> 100	13	5,7	20	4,8
TOTAIS	**230**	**100**	**415**	**100**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

De acordo com a tabela 18, 141 dos 415 municípios (34%) *com ensino fundamental* têm *capacidade máxima de absorção* superior a 50% do total de alunos do ensino fundamental público local. Este número representa 21,8% do total de municípios do estado que, quando somado aos outros 103, *sem ensino fundamental*, que têm a mesma *capacidade de absorção*, chega-se a 241, ou 37,5% do total do estado .

unesp

O melhor desempenho seria o de Paulínia, com 309%, e o pior seria o de Carapicuíba (10,5%), seguido de perto por Itaquaquecetuba (15,1%), Itapevi (15,1%) e Embu-Guaçu (17,5%), numa região cujo crescimento desordenado tem sido um desafio para os seus administradores e uma coleção permanente de problemas para os seus moradores.

No grupo dos *sem ensino fundamental* chama a atenção o fato de pelo menos 11 municípios, bem aquinhoados financeiramente e com capacidade para atender mais de 100% do que as suas demandas atuais ainda não o fazerem minimamente.

São todos municípios de pequeno porte e Guarani D'Oeste, que tem 13 mil habitantes, tem o melhor indicador (283%), seguido de outras 10 cidades, todas com população inferior a 3 mil habitantes, das quais o menor índice é o de Aspásia (101,7%), na Região de Governo de Jales.

Numa visão pessimista do processo se poderia argumentar que o temor e/ou prudência, que orientou a decisão dos executivos locais pela não municipalização, teria sido um ato de bom senso pelas inúmeras dificuldades que as administrações enfrentariam ao ter que constituir uma burocracia sofisticada para os padrões locais e pela indisponibildade de quadros técnicos especializados.

Numa visão otimista, a argumentação se daria em tom de lamento pela oportunidade perdida, dadas as particularíssimas condições locais, de recursos abundantes em relação aos demais, baixa densidade populacional e *per capitas* bem superiores à média estadual, de se oferecer um ensino de ótima qualidade, com a participação dos pais e profissionais bem remunerados na gestão de escolas adequadas e bem supridas de materiais e recursos.

TABELA 19

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
CAPACIDADE MÁXIMA DE ABSORÇÃO
DE ALUNOS LOCAIS PELOS MUNICÍPIOS

SITUAÇÕES	SEM ENSINO FUNDAMENTAL (A)	COM ENSINO FUNDAMENTAL (B)	TOTAL ESTADO (A + B)	(%) (C)
Atenderia (A)	466.102	2.434.885	2.900.987	50,0
Atendendo (B)	0	1.080.278	1.080.278	18,6
Rede Pública (C)	1.130.094	4.667.108	5.797.202	100
Excedente D= (A-B)	466.102	1.354.607	1.820.709	31,4
TOTAIS (C+D)	**1.596.196**	**6.021.715**	**7.617.911**	**131,4**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Na tabela 19 está representado, projetivamente, o que aconteceria se todos os municípios do estado assumissem o número de alunos que correspondem à suas *capacidades máximas de absorção.*

Na coluna encimada pela letra (A) tem-se que os 230 *municípios sem ensino fundamental*, no máximo, conseguiriam oferecer 466.102 novas vagas para um total de 1.130.094 alunos, que é o que eles têm atualmente nas escolas estaduais locais.

Se isto ocorresse, chegaríamos a 1.596.196 matrículas potenciais, ou 39,5% a mais do que a atual capacidade instalada naqueles municípios.

Exercitando o mesmo raciocínio, na coluna (B) temos que os 415 municípios que já *atuam no ensino fundamental*, sempre com base no *per capita* de R$649,46 [138], teriam capacidade para oferecer ou assumir 2.434.885 novas vagas, sobre uma capacidade instalada de 4.667.108, que era o total de alunos da rede pública sob as suas jurisdições, em 1997.

Como de fato eles só estão atendendo 1.080.278 alunos, ainda na mesma coluna, temos que há uma capacidade ociosa instalada de 1.354.607 vagas o que, supondo que elas fossem efetivadas e somadas ao atendimento que já prestam, resultaria em 6.021.715 vagas o que representa 29,3% a mais do que o número de alunos da rede pública local.

Por fim, na coluna (A+B) constatamos que os 645 municípios teriam capacidade para absorver 2.900.987 alunos, ou seja 50% dos 5.797.202 da rede pública de ensino fundamental do estado.

Em 1997 eles teriam atendido apenas 1.080.278, o que representa 18,6% daquela potencialidade, restando ainda um residual de 1.820.709 vagas[41], ou 31,6% do que, em tese eles poderiam estar assumindo.

Este número a que chegamos de 5.797.202 representa a totalização dos alunos de ensino fundamental das escolas estaduais e das escolas municipais e/ou municipalizadas no ano de 1997 e ele difere daquele registrado pelo Censo Escolar do MEC, que é 5.710.410.

---

[11] Para este mesmo raciocício, a FUNDAP previu 1.709.560 novas vagas, o que se deve ao fato de que foram utilizados para os cálculos, apenas os recursos que seriam retidos pelo Fundo enquanto que nós acrescemos a estes, os valores referentes aos 15% das receitas próprias dos municípios.

Creditamos esta diferença a dois fatores: o primeiro, pode ser decorrência da hibridização das fontes que tivemos que adotar e; o segundo, a uma superestimativa, típica do inicío dos anos letivos, que teria sido contabilizada no trabalho da FUNDAP, o que é mais provável, ou o registro da evasão escolar no Censo do MEC, que é mais recente e atualizado.

Contudo, se utilizássemos os dados do MEC para esta mesma simulação, não teríamos grandes alterações. Na coluna (C), onde temos 50% teríamos 50,7%, onde temos 18,6 teríamos 18,8% e onde temos 31,4% teríamos 31,9%.

Independente da fonte utilizada o que se observa é que o atual estágio da municipalização, se o referencial para análise for, exclusivamente, a disponibilidde de recursos, está muito aquém das potencilidades dos municípios, o que significa retenção de dinheiro pelo Fundo.

É sobre o universo representado por esta possibilidade de reaver estes recursos que serão realizadas as discussões sobre os próximos convênios, para a absorção de alunos da rede estadual, ou sobre a criação de redes municipais próprias.

Dito de outra forma, e pela lógica do Fundo, estas novas vagas *hipotéticas* e *desnecessárias*, no momento, ou os recursos equivalentes, migrariam para outros municípios e regiões do estado.

Até aqui, realizamos um amontoado de contas para uma constatação muito simples: os mesmos recursos disponíveis atualmente para o gerenciamento da educação, se gerenciados como prevê a nova legislação, significariam a disponibilização de um excedente considerável.

O que, se não desmente os críticos quanto a insuficiência do Fundo sem um aumento real de investimentos para o setor, em certo sentido demonstra que, se não há *dinheiro novo* do ponto de vista de financiamento propriamente dito, por conta da sua correta aplicação eles certamente apareceriam e aí, a correta aplicação é que representaria o avanço e uma novidade tardia, mas oportuna e com direito a comemoração pelos bons frutos que poderá render.

unesp

TABELA 20

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
RELAÇÃO COM O FUNDEF
SIMULAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS

RESULTADO	TOTAL NO ESTADO		COM ENSINO FUNDAMENTAL	
	(*fi*)	(%)	(*fi*)	(%)
"GANHAM"	620	96,1	411	96,6
"PERDEM"	25	3,9	14	3,4
TOTAL	**645**	**100**	**415**	**100**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Na tabela 20 apresentamos uma quadro com o tipo de retorno financeiro que os municípios teriam na hipótese de que todos assumissem todos os alunos de ensino fundamental.

O que se observa é que, nesta condição, apenas 4% dos municípios dos estado teriam recursos retidos no Fundo, 11 entre os que já municipalizaram e 11 no outro grupo.

Embora sejam de pouca utilidade para se aferir os resultados do processo como um todo, porque parte da premissa falsa já aludida anteriormente, este é um indicador interessante, exatamente por que, no nosso entendimento, ele foi definitivo para a decisão pró municipalização para grande parte dos casos que estudamos.

Curiosamente, já existem entre os 415 municípios *com ensino fundamental* 106 (26%) que estarão recebendo, em 1998, valores superiores àqueles que terão retidos junto ao FUNDEF.

Esta situação que, como vimos será possível para 96,1% dos municípios, ocorre quando o município assume um número de alunos maior do que a sua *capacidade máxima de absorção,* situação em que terá que ser suplementado pelo Fundo, o que tem sido entendido por muitos prefeitos como uma forma, pouco ortodoxa é bem verdade, de aumentar as suas receitas.

Deste grupo quem mais retorno teria do Fundo seriam as cidades de Santos, Guarujá e São Paulo. Esta última, numa situação bastante privilegiada pois depositaria no FUNDEF algo em torno de R$ 230 milhões, retiraria R$335 milhões e teria um superávit da ordem de R$105 milhões.

Contraditoriamente a maioria dos municípios que estão nesta situação faz parte daquele grupo que, pelos critérios que estamos defendendo, deveriam ter

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

tido maior cautela na hora em que definiram a abrangência dos seus respectivos convênios.

Para muitos destes casos, onde os prefeitos resolveram atender um número de alunos bem maior do que as suas receitas próprias permitiam, portanto na expectativa de retorno do Fundo, eles também podem ter assumido uma série de problemas futuros.

Merece um olhar atento da Secretaria Estadual, de pesquisadores e de todos quantos estão envolvidos com o processo, a forma como a municipalização vai se desenvolver naquelas cidades que assumiram um número de alunos superior às suas *capacidades máximas de atendimento.*

São 73 municipíos nesta condição entre os 415 (17,6%) que já atuam no ensino fundamental, dos quais o que mais excede aquele índice de prudência é Dourado (60%), na Região de Governo de São Carlos.

Os outros 72 se distribuem da seguinte forma: 55 com excedente inferior a 20%, 13 entre 20% e 40% e 4 entre 40% e 60%.

Na tabela 21, utilizando este critério, apresentamos alguns dos indicadores dos 30 municípios, subdivididos em dois grupos dos 15, que assumiram mais e menos alunos do que as suas *capacidades de absorção* recomendavam.

TABELA 21

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
CAPACIDADE DE ABSORÇÃO X ATENDIMENTO
30 CASOS ESCOLHIDOS – (PORCENTAGEM)

MUNICÍPIOS	(A)	(B)	(C) = (A-B)
PAULÍNIA	50,4	309,2	- 258,7
BORÁ	9,6	163,7	- 154,1
ZACARIAS	8,8	157,8	- 149,0
SANDOVALINA	12,8	153,2	- 140,4
SÃO CAETANO DO SUL	14,7	153,3	- 138,5
LUÍS ANTÔNIO	21,2	156,5	- 135,3
TACIBA	4,3	135,2	- 130,9
BERTIOGA	34,4	149,9	- 115,4
RUBINÉIA	20,3	131,7	- 111,4
TORRE DE PEDRA	4,1	92,2	- 88,1
CUBATÃO	52,8	140,4	- 87,6
ILHA COMPRIDA	57,9	145,2	- 87,3
ILHA SOLTEIRA	44,0	130,2	- 86,2
ELISIÁRIO	3,3	89,4	- 86,1
FLORA RICA	5,6	91,2	- 85,6

Continua

Continuação tabela 21

EUCLIDES DA CUNHA PTA	53,1	28,5	24,6
LAVRINHAS	60,6	34,7	25,9
PILAR DO SUL	53,6	26,9	26,7
TABATINGA	58,0	29,6	28,4
TEJUPÁ	77,7	48,3	29,3
ITATINGA	63,1	33,6	29,6
NOVAIS	97,3	65,6	31,7
JARDINÓPOLIS	73,6	40,2	33,4
PRATANIA (1)	55,1	20,6	34,5
CÁSSIA DOS COQUEIROS	103,7	67,8	35,8
PRESIDENTE BERNARDES	97,4	56,7	40,7
ITATIBA	81,8	40,5	41,3
TRABIJU	88,0	40,5	47,6
POTIM	69,1	18,7	50,5
DOURADO	102,3	42,2	60,1

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Na tabela temos representado, na coluna (A), o percentual do número de alunos municipalizados sobre a *capacidade máxima de absorção*; na coluna (B) a *capacidade máxima de absorção* e na coluna (C), a relação entre o número de alunos municipalizados, pelo que se poderia municipalizar.

Todos os municípios que, na coluna (C) apresentam valores negativos poderiam ter assumido mais alunos do que assumiram, ressaltado que 12 deles, na coluna (B) com valores superiores a 100%, não poderiam exceder a este número pois que só podem atender o total de alunos existentes ou criar novas demandas.

Esta constatação só reforça a tese de que em todos estes casos houve uma associação entre menor dependência financeira das transferências constitucionais e comedimento.

São municípios — 11 entre os que tinham ensino fundamental e outros 11 entre os que não tinham — que, mesmo assumindo a totalidade dos alunos, terão recursos excedentes retidos pelo Fundo, sobrando-lhes condições, financeiras pelo menos pois, para se aproximarem daquele patamar de qualidade de ensino que o discurso oficial apregoa e generaliza como se fosse possível para todas as situações.

Atitude inversa tiveram os responsáveis pelos municípios que na coluna (C), a partir de Euclides da Cunha Paulista (24,6%), num crescendo, até Dourado (60,1%), cujos valores ali representados significam a quantidade excedente de alunos que assumiram em relação às suas *capacidades máximas de absorção*.

Entendidos de outra forma, aqueles valores representam o indexador através do qual os municípios listados na tabela, e todos os demais do estado que têm situação semelhante (96,1% dos 645), poderão agregar receita nova em seus orçamentos, o que será mais aprofundado nas conclusões do nosso trabalho.

Entretanto, os dados da tabela 22 já podem dar pistas de qual tem sido o grande motivador para adesão dos municípios ao atual programa de municipalização.

TABELA 22

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
TRANSF. CONSTITUCIONAIS X RECEITA TOTAL
SIMULAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS

PERCENTAGEM	SEM ENSINO FUNDAMENTAL		COM ENSINO FUNDAMENTAL	
	(fi)	(%)	*(fi)*	(%)
< 50	2	0,9	16	3,9
50 - 70	10	4,5	31	7,5
70 - 80	24	10,4	73	17,5
80 - 90	58	25,2	127	30,6
90 - 100	136	59,0	168	40,5
TOTAIS	230	100	415	100

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Para 489 dos 645 municípios paulistas, ou 75,8% do total, as chamadas transferências constitucionais representam entre 80% e 90% da suas receitas totais de impostos.

Este percentual indica o grau de dependência, a baixa capacidade de se autogerir e, em certa medida, as dificuldades econômicas a que estão sujeitos por um processo de desenvolvimento bastante desigual.

Como a Emenda Constitucional nº 14 incide exatamente sobre os impostos mais significativos destas transferências, está dada a senha para se entender por que foi exatamente entre estes municípios que ocorreu o maior número de adesões à municipalização: 295 em 415 ou 71,1%.

Estabeleceu-se uma correlação onde, quanto mais dependente das transferências constitucionais, maior é o impacto da retenção dos recursos pelo FUNDEF e maior o grau de adesão à proposta de municipalização.

Entre os municípios *sem ensino fundamental* altamente dependentes das transferências o recordista seria Barra do Turvo (99,3%), na Região de Governo

de Registro e mais outras 32 cidades onde a arrecadação própria não chegaria a 3% do total de recursos que a administração teria disponível.

Os melhores seriam Monguaguá (39,8%), na Região de Governo de Santos e Gavião Peixoto (49,2%), na Região de Governo de Araraquara, os dois únicos cuja dependência seria menor do que 50%.

No grupo dos *com ensino municipal,* para os melhores índices, há uma espécie de conexão praieira, certamente motivada pela indústria do turismo e tributos locais mais realistas, onde se destacam os casos de Bertioga (19,2%), Guarujá (22,7%),Praia Grande (25,3%), Itanhaém (25,3%) e mais outros doze, incluídos Santos, Ilha Comprida, Ubatuba, Peruíbe, Caraguatatuba, Ilhabela, Campos do Jordão, São Paulo, Santana de Parnaíba, Águas de Lindóia, Mairiporã e Osasco, todas com representação de dependência menor que 50%.

Ainda neste grupo as piores situações seriam as de Estrela do Norte (99,1%), na Região de Governo de Presidente Prudente e Barra do Chapéu (98,7%), na Região de Governo de Itapeva, além de outros 26 municípios que também assumiram parte do ensino fundamental local, a despeito de terem receitas próprias insignificantes e que não chegavam a 3% da suas receitas totais de impostos.

Confirmando a nossa hipótese de que as motivações para a assinatura dos atuais convênios — e acreditamos que dos próximos — infelizmente tem mais a ver com a saúde financeira dos municípios do que com a própria educação, a tabela 23 fecha o conjunto de indicadores nesta direção.

TABELA 23

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
FUNDEF X ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO
SIMULAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS

PERCENTAGEM	SEM ENSINO FUNDAMENTAL		COM ENSINO FUNDAMENTAL	
	(*fi*)	(%)	(*fi*)	(%)
< 50	50	21,7	148	35,7
> 50	180	78,3	267	64,3
TOTAIS	**230**	**100**	**415**	**100**

***Fontes*:** Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Na tabela apresentamos o resultado do impacto que a quota parte do município retida no Fundo representa sobre o seu orçamento para a educação.

É um dado absolutamente relevante para se compreender o comportamento dos alcaides e seus dirigentes municipais de educação.

unesp

Para 180 (78,3%) dos 230 municípios que *não mantinham ensino fundamental* em 1997, os recursos retidos representariam mais de 50% do que gastaram com, ou em nome da educação.

O caso mais grave, leia-se de maior dependência seria o de Barra do Turvo (59,6%) e o de menor seria o de Mongaguá (23,6%).

Entre os 415 que já atendem o ensino fundamental, 267 (64,3%) também teriam níveis de comprometimento semelhantes.

Neste grupo o melhor resultado seria o de Bertioga (11,5%) e o pior seria o de Estrela do Norte (59,5%).

Para o conjunto do estado, 447 dos 645, ou 69,3% municípios têm este traço em comum que significa que todos teriam que continuar executando, com 10% dos recursos da educação — o pouco ou o muito, bem ou mal — que já executavam, antes do Fundo, com 25%.

É quase leviandade generalizar, mas há muito material de pesquisa e coleções de casos nos Tribunais de Contas que indicam que a grande maioria dos administradores não cumprem rigorosamente o que prescreve a legislação quanto as despesas com a educação.

Os exemplos são múltiplos, a começar pelo governo federal, a maioria dos estados e prefeituras, das quais o caso mais notório e recente é o verdadeiro golpe pretendido/aplicado pelo último e pelo atual prefeito da cidade de São Paulo.

Municipalizar agora e reduzir as despesas com os programas que deverão ser custeados com os 10% restantes, para muitos casos, pode ser apenas artifício de engenharia contábil para continuar gastando mal os recursos da educação, o que só o tempo dirá.

Porque a maioria dos municípios paulistas se dedicava exclusivamente ao ensino pré-escolar — alguns com custos injustificáveis — tudo leva a crer que é nesta área que os municípios vão buscar, pela redução de despesas, na oferta de vagas, na estagnação de salários, na queda na qualidade, etc., algum tipo de compensação para a redução dos recursos disponíveis e não vinculados para o setor.

Como é razoável supor que a mesma sociedade que se compraz aceita como apropriado o *per capita* mínimo de R$315,00, ou R$415,00 se for retificado e mesmo o de R$700,00 para os alunos paulistas, também é razoável supor que estes valores possam ser tomados como parâmetros de custos para os casos onde existe e para o que subsistir de educação infantil.

unesp

É um dos tópicos que abordaremos no próximo e último capítulo.

Antes porém, vamos fazer uma breve simulação de como estes dados, que analisamos de forma particularizada para cada município do estado, se configurariam, se o ponto de partida para análise não fosse mais o município e sim instâncias administrativas mais amplas, portanto mais homogêneas, como as Regiões de Governo e as Regiões Administrativas do estado.

3.3. AS REGIÕES DE GOVERNO

Reconhecendo as virtudes e o papel redistributivo que o Fundo poderá representar, por tudo o que vimos até aqui, condensamos os principais indicadores utilizados para os municípios, por Regiões de Governo, partindo do pressuposto que há menos desigualdades entre elas do que entre os municípios que as compõem.

TABELA 24

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
SIMULAÇÕES PARA AS REGIÕES DE GOVERNO

REGIÕES	INDICADORES ESCOLHIDOS				
DE	(%)	*(fi)*	*(fi)*	(%)	Reais
GOVERNO	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
GUARATINGUETÁ	88	48.496	14.007	29,0	188,4
ITAPETININGA	22	51.405	2.443	29,8	193,6
ITAPEVA	76	97.984	14.458	30,1	195,3
REGISTRO	57	52.217	5.149	31,8	206,5
AVARÉ	88	45.758	9.773	35,0	227,0
FRANCA	47	80.868	6.309	35,3	229,0
CRUZEIRO	100	18.746	5.227	36,5	236,8
SOROCABA	60	168.374	11.412	38,0	246,7
BRAGANÇA PAULISTA	88	70.958	3.285	38,5	250,1
MARÍLIA	40	47.118	2.241	38,6	251,0
TAUBATÉ	55	77.396	9.390	40,9	265,5
BARRETOS	32	65.535	2.771	41,0	266,0
DRACENA	60	18.476	4.006	41,3	268,1
BOTUCATU	94	49.932	12.648	41,4	268,7
TUPÃ	64	24.477	712	41,7	271,1
OURINHOS	75	32.232	3.807	41,8	271,3
P. PRUDENTE	71	88.565	7.414	42,4	275,6
JAÚ	30	36.327	4.843	43,0	279,0
ASSIS	46	36.394	4.316	43,2	280,4

Continua

Continuação tabela 24

CARAGUATATUBA	100	31.105	3.732	43,7	283,73
ADAMANTINA	75	21.016	5.371	43,9	284,92
ARARAQUARA	68	80.273	9.935	44,1	286,51
BAURU	26	80.293	5.969	44,2	287,32
S. J. DA BARRA	17	22.278	163	44,4	288,30
RIBEIRÃO PRETO	76	161.097	29.054	44,6	289,47
VOTUPORANGA	67	23.717	1.800	45,1	292,94
ARAÇATUBA	42	74.901	4.095	45,1	293,15
LIMEIRA	75	81.511	14.939	45,4	294,55
LINS	30	25.757	120	45,9	298,36
S. J. DO RIO PRETO	77	88.318	16.976	46,7	302,98
PIRACICABA	55	72.260	2.248	48,0	311,63
JUNDIAÍ	100	104.892	26.443	49,1	318,87
S. J. DA BOA VISTA	75	74.449	13.255	49,3	320,02
SÃO CARLOS	100	44.211	9.747	49,6	321,87
JALES	39	29.706	3.965	49,6	322,19
ANDRADINA	82	67.740	7.921	50,3	326,38
CATANDUVA	94	34.773	8.016	52,1	338,25
METR. SÃO PAULO	72	2.788.972	629.140	53,5	347,51
RIO CLARO	88	32.488	3.451	55,3	359,08
FERNANDÓPOLIS	8	16.794	363	55,5	360,50
CAMPINAS	73	379.310	62.217	58,0	376,39
S. J. DOS CAMPOS	88	140.040	25.337	58,4	379,29
SANTOS	89	210.043	71.810	68,5	444,78
TOTAIS	**64**	**5.797.202**	**1.080.278**	**50,0**	**325,00**

***Fontes*:** Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

A tabela 24 está organizada em ordem crescente de valor *per capita*, na coluna (E). Nela também estão representados, na coluna (A) a relação percentual do número de municípios que mantém ensino fundamental, dentro da Região; na (B), o número de alunos da rede pública de ensino fundamental; na (C), o número de alunos de ensino fundamental atendidos pelos municípios da Região e na (D), *a capacidade máxima de absorção* com recursos próprios.

As Regiões Governo de Caraguatatuba, Cruzeiro, São Carlos, Jundiaí, com 100% de adesão dos seus municípios estão entre as que teriam *per capitas* para o ensino fundamental inferior à média estadual, que seria de R$325,00, quando considerados apenas os recursos próprios e a quota parte dos municípios da Região junto ao Fundo.

Nas Regiões de Governo onde, até o final de 1997, menos da metade dos seus municípios tinham iniciado atendimento ao ensino fundamental, temos duas situações distintas.

unesp

Na primeira delas, exceto para as Regiões de Jaú e Franca cujas cidades sedes aderiram ao programa com uma certa representatividade, para todas as demais a não adesão e/ou a baixa representatividades dos convênios firmados pelas cidades sedes, parecem ter influenciado a percepção e a decisão dos demais responsáveis pelas administrações vizinhas.

Um bom exemplo disso talvez possa ser tirado do que ocorreu nas Regiões de Governo de Santos e de Jundiaí, com 89% e 100% de adesão, respectivamente.

Explica-se: as performances das cidades sedes que, juntamente com Ilha Solteira, assinaram os primeiros convênios quando ainda não havia sido aprovada a legislação atual, certamente influenciaram a decisão dos demais prefeitos das respectivas regiões.

No caso de Santos, enquanto sede de Região de Governo e Administrativa, há que se considerar o fato relevante de que a cidade já possuía expressiva rede municipal de ensino fundamental, antes de assinar o convênio com o governo estadual, o que chegou a ser exibido, subliminarmente, como uma espécie de aval, por tratar-se, à época, de uma administração petista.

Já em relação a Jundiaí a história é um pouco diferente, mas converge para o que mais interessava à Secretaria da Educação, naquele momento.

A cidade já dispunha de condições mais que razoáveis para também manter uma boa rede de ensino fundamental. Se não a tinha, era pelos mesmos motivos alegados por todos os outros prefeitos.

A certeza de que a legislação que ainda estava tramitando no Congresso seria aprovada, com todas as consequências que hoje são conhecidas foram as justificativas públicas para a adesão antecipada ao programa, mas é provável que as ligações partidárias da administração local com o Governo Estadual, que pertenciam ao mesmo partido político, tiveram influência decisiva para o desfecho e para a amplitude do convênio assinado.

A segunda constatação é aquela que mostra um comportamento oposto ao que ocorreu quando da municipalização ocorrida no final do Governo Quércia (87-90).

Como se sabe, naquele processo, exceto para as Regiões de Jaú e Lins cujas participações também não atingiram 50% de adesão, nas demais que no processo atual não chegaram a 50% de participação foram expressivas as adesões dos

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

municípios, sendo que as Regiões de Franca, São Joaquim da Barra, Itapetininga e Barretos chegaram próximas a 100% de adesão, num processo que significava menor risco e menor compromisso futuro do que o atual.

Fato curioso é que, naquela oportunidade, as cidades sedes, exceto Barretos, Fernandópolis e São Joaquim da Barra, não celebraram convênios, o que reforça a idéia de que a "livre adesão" permitiu que as cidades maiores recusassem, resistissem ou se deixassem cooptar ao sabor das conveniências políticas partidárias e eleitoreiras do período.

Já aos pequenos, o atendimento de outros pleitos paralelamente aos convênios com a Secretaria Estadual da Educação, a possibilidade de construções, reformas e ampliações, e o não comprometimento futuro já que os convênios eram pontuais, para muitos prefeitos, em final de mandatos, representaram a possibilidade de algumas iniciativas que simbolizavam proximidade e identidade com um governo estadual desastroso, mas com muito apelo na mídia e reconhecimento popular, como se verificou na eleição ao governo estadual daquele ano.

Em certa medida, esta constatação, sugere algum avanço no processo atual pois que, ao mesmo tempo que submete a todos às mesmas condições, define claramente a "moeda de troca" utilizada (número de alunos X o *per capita* definido ano a ano).

É exatamente nesta condição de compulsoriedade, combinada com a incapacidade da Secretaria Estadual que, por imperativo legal não tem condições e, por motivações próprias, não terá disposição, para impedir que os municípios assumam escolas estaduais ou constituam redes municipais próprias, que residem os principais riscos para o processo em curso.

Os dados da tabela 25, favorecem a nossa argumentação neste sentido.

unesp

TABELA 25

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
SIMULAÇÕES PARA AS REGIÕES DE GOVERN0

REGIÕES DE GOVERNO	INDICADORES ESCOLHIDOS (Reais) (A)	(%) (B)	(%) (C)	(%) (D)
ADAMANTINA	284,92	43,9	25,6	58,3
ANDRADINA	326,38	50,3	11,7	23,3
ARAÇATUBA	293,15	45,1	5,5	12,1
ARARAQUARA	286,51	44,1	12,4	28,1
ASSIS	280,45	43,2	11,9	27,5
AVARÉ	227,06	35,0	21,4	61,1
BARRETOS	266,05	41,0	4,2	10,3
BAURU	287,32	44,2	7,4	16,8
BOTUCATU	268,74	41,4	25,3	61,2
BRAGANÇA PTA	250,13	38,5	4,6	12,0
CAMPINAS	376,39	58,0	16,4	28,3
CARAGUATATUBA	283,73	43,7	12,0	27,5
CATANDUVA	338,25	52,1	23,1	43,9
CRUZEIRO	236,89	36,5	27,9	76,4
DRACENA	268,11	41,3	21,7	52,5
FERNANDÓPOLIS	360,50	55,5	2,2	3,9
FRANCA	229,00	35,3	7,8	22,1
GUARATINGUETÁ	188,47	29,0	28,9	99,5
ITAPETININGA	193,64	29,8	4,8	15,9
ITAPEVA	195,38	30,1	14,8	49,0
JALES	322,19	49,6	13,3	26,9
JAÚ	279,00	43,0	13,3	31,0
JUNDIAÍ	318,87	49,1	25,2	51,3
LIMEIRA	294,55	45,4	18,3	40,4
LINS	298,36	45,9	0,5	1,2
MARÍLIA	251,00	38,6	4,8	12,3
METROP. SÃO PAULO	347,51	53,5	22,6	42,2
OURINHOS	271,35	41,8	11,8	28,3
PIRACICABA	311,63	48,0	3,1	6,5
PRES. PRUDENTE	275,62	42,4	8,4	19,7
REGISTRO	206,50	31,8	9,9	31,0
RIBEIRÃO PRETO	289,47	44,6	18,0	40,3
RIO CLARO	359,08	55,3	10,6	19,2
S. J DO RIO PRETO	302,98	46,7	19,2	41,7
S. J. BOA VISTA	320,02	49,3	17,8	36,1
S. J. DA BARRA	288,30	44,4	0,7	1,6
S. J. DOS CAMPOS	379,29	58,4	18,1	31,0
SANTOS	444,78	68,5	34,2	49,9
SÃO CARLOS	321,87	49,6	22,0	44,5
SOROCABA	246,74	38,0	6,8	17,8
TAUBATÉ	265,53	40,9	12,1	29,7
TUPÃ	271,13	41,7	2,9	7,0
VOTUPORANGA	292,94	45,1	7,6	16,8
TOTAIS	**325,00**	**50,0**	**14,5**	**33,5**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

A tabela está organizada por ordem alfabética das Regiões e na coluna (A), na qual temos o *per capita* por Região de Governo, vemos que os piores valores (Guaratinguetá R$188,47, Itapetininga - R$196,64 e Itapeva - R$196,64) chegam a representar o dobro e mais do que o dobro do que os piores indicadores dos municípios.

Para exemplificar basta constatar que as cidades de Francisco Morato (R$54,51), Carapicuiba (R$67,90) Itaquaquecetuba (R$87,00), Itapeva (R$98,11), Franco da Rocha (R$88,78) e Ferraz de Vasconcelos (R$89,91), todas na Região Metropolitana de São Paulo, que congrega a capital do estado e outras 38 cidades, estão numa Região cujo *per capita* global seria de R$347, 41.

Por outro lado, se em relação aos municípios tínhamos 31 casos onde este valor ultrapassava R$700,00, nas Regiões do Governo o maior *per capita* possível seria o da Região de Santos (R$444, 78).

Das relações possíveis entre os dados contidos nestas colunas, emergem outros bastante interessantes, que comentaremos a seguir.

Nas colunas seguintes, sob a forma de representação percentual, temos em (B), a *capacidade máxima de absorção regional*, conforme já definida; em (C) o quanto o número de alunos municipalizados representa em relação à rede pública e, na coluna (D) o mesmo, agora em relação à *capacidade máxima de absorção*.

Em (C) se tem uma medida de impacto pura e simples, e em (D) se pode dizer que é possível determinar a velocidade com que cada Região caminha para passar a receber mais recursos do que aqueles que os seus municípios depositam no Fundo.

Isto acontecerá a partir do momento em que o percentual ali representado ultrapassar a casa dos 100%, o que está mais próximo de acontecer nas Regiões de Governo que têm per capitas inferiores à média geral para o estado.

A Região de Governo de Guaratinguetá, por exemplo, tem a maior representação percentual (99,5%) de *capacidade de absorção* e também o *pior per capita* entre as Regiões (R$188,47).

As regiões que teriam maiores capacidades de absorção de alunos seriam as de Santos (68,5%), São José dos Campos (58,4%), Campinas (58%), Fernandópolis (55,5%), a Região Metropolitana (53,5%), Rio Claro (53,3%), Catanduva (52,1%) e Andradina (50,3%). As demais estariam abaixo deste patamar,

ficando para a Região de Governo de Guaratinguetá a posição menos favorável de 29%, para uma média estadual de 50%.

Se na análise individual para os municípios tínhamos um seleto grupo que teria condições de assumir, sem nenhuma dependência de recursos estaduais ou do Fundo, todo o ensino fundamental, o mesmo não acontece com nenhuma das Regiões de Governo.

Entre elas, ainda que aquém do idealizado, o maior *per capita* ocorreria na Região de Santos, R$444,78 para uma média estadual de R$325,00.

A conclusão óbvia a que se chega é que, quando considerados num universo mais amplo, aqueles municípios melhores aquinhoados do ponto de vista financeiro, em tese, transfeririam os seus excedentes para os seus vizinhos, numa espécie de "*hobinhoodismo regional*", com as implicações bairristas decorrentes, num país que cultua muito pouco a solidariedade social e cujo modismo recente e recorrente, no campo político institucional, são os movimentos separatistas.

3.4. AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

Substituindo-se a base para simulação de Regiões de Governo para Regiões Administrativas, na tabela 26 temos uma confirmação da possibilidade de superação das desigualdades inter-municipais e inter-regionais, dentro dos limites geográficos da mesma Região Administrativa.

TABELA 26

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
SIMULAÇÕES PARA AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	INDICADORES ESCOLHIDOS					
	(Reais)	*(fi)*	*(fi)*	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(D)	E=(C/B)	F=(C/D)
ARAÇATUBA	309,76	142.641	12.016	45,0	8,4	17,7
BARRETOS	266,05	65.535	2.771	49,0	4,2	10,3
BAURU	288,23	150.986	10.932	54,0	7,2	16,3
CAMPINAS	318,67	815.868	125.838	50,0	15,4	29,6
CENTRAL	304,19	24.484	19.682	32,0	15,8	34,3
FRANCA	258,65	103.146	6.472	44,0	6,3	16,9
MARÍLIA	268,48	140.221	11.076	47,0	7,9	19,2
METR. SÃO PAULO	347,51	2.788.972	629.140	35,0	22,6	42,2
P. PRUDENTE	276,22	128.057	16.791	41,0	13,1	30,8
REGISTRO	206,50	52.217	5.149	48,0	9,9	31,0
RIBEIRÃO PRETO	289,47	241.390	31.120	43,0	12,9	28,9
S.' J. DO RIO PRETO	323,37	170.091	29.054	42,0	17,1	35,4
S. J. DOS CAMPOS	270,78	315.783	57.693	40,0	18,3	39,0
SANTOS	444,78	210.043	71.810	68,5	34,2	49,9
SOROCABA	226,31	413.453	50.734	41,0	12,3	34,9
TOTAIS	**325,00**	**5.762.887**	**1.080.278**	**45,2**	**18,6**	**37,2**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

No conjunto, e em relação às Regiões de Governo, haveria uma melhora de performance, que confirma a importância do papel redistributivo do Fundo.

Na simulação para as Regiões de Governo, a menor *capacidade de absorção de alunos* com recursos próprios e o menor *per capita* eram de 29% e R$188,47 (Região de Governo de Guaratinguetá). Na nova simulação eles se elevariam para 41,7%, na coluna (D) e R$270,78, na coluna (A), respectivamente, quando se considera a Região Administrativa de São José dos Campos, à qual se vincula a Região de Governo de Guaratinguetá.

As Regiões Administrativas de Registro (31,6% e R$206,50) e Sorocaba (34,8%) e R$226,31) que teriam os piores indicadores para *capacidade de absorção* e *per capita* por aluno, respectivamente, teriam indicadores melhores do que a Região de Governo de Guaratinguetá (29% e R$188,47).

Este "ganho", ou redistribuição, adquire importância maior quando se considera que, no caso da Região Administrativa de Sorocaba, ela tem sob sua jurisdição 5 Regiões de Governo, entre as 10 com piores desempenho[42].

Estes exemplos bastariam para ressaltar a necessidade de se considerar as peculiaridades das economias locais e regionais para o processo de municipalização e, ao mesmo tempo, para fragilizar a idéia de justiça e igualdade subjacente à adoção de per capitas iguais, para situações e realidades diferentes.

Os indicadores aqui considerados certamente demandam e possibilitam outros tipos de análises e abordagens, entretanto parecem-nos suficientemente significativos para sugerir cuidados redobrados na execução do programa ora em curso e, sobretudo, na decisão dos prefeitos que poderão, novamente se deixar seduzir pelos aspectos puramente econômicos da proposta, sem levar em conta as implicações futuras para as administrações locais.

Com estas considerações e a partir das relações que explicitamos ao longo do trabalho, no próximo capítulo estabeleceremos um quadro que dará lugar a uma breve exposição sobre a forma como o processo foi conduzido e assimilado pelo magistério oficial e também a uma compilação dos riscos, consequências e, obviamente, algumas sugestões sobre como enfrentá-los.

[42] São elas, pela ordem: Itapetininga, Itapeva, Registro, Avaré e Sorocaba. As outras são: Guaratinguetá, Franca, Cruzeiro, Bragança Paulista e Marília.

CAPÍTULO 4

REVENDO O PROCESSO: POSSÍVEIS CONSEQÜÊNCIAS E ALGUMAS SUGESTÕES

4.1. MUNICIPALIZAÇÃO: A FAVOR OU CONTRA? O DEBATE QUE NÃO HOUVE

No início do atual processo de municipalização, quando ainda se acreditava que o Congresso Nacional não aprovaria a nova legislação, houve uma incipiente mobilização dos prefeitos, dirigentes municipais de educação e entidades ligadas ao magistério.

Da parte da Secretaria Estadual de Educação "assoberbada" que estava com outras intervenções polêmicas que fazia na rede, não houve publicamente, manifestações incisivas, numa postura que se pode depreender depois, revelava absoluta segurança quanto ao que o futuro reservava.

Esta constatação é plenamente verificável, como demonstramos, pelo encadeamento das medidas que a Secretaria tomou no sentido de preparar a rede para o advento da municipalização, bem como a linha de coerência e clara afinação, como era de se esperar, com as ações do MEC.

Se não bastasse isso, estão também a demonstrar o exaustivo trabalho iniciado pela FUNDAP, bem antes da municipalização se configurar, para o público externo, como uma, senão a principal meta da atual gestão.

A forma peculiar como o processo se desenvolveu e o seu ápice em meados de 1996, portanto coincidindo com o início das campanhas eleitorais para os executivos municipais, deram um tom prejudicialmente emocional para os debates, onde eles ocorreram.

Nestes casos pode ser que tenha havido candidatos que se colocaram publicamente favoráveis à municipalização, mas é certo que a grande maioria se posicionou contrariamente e assumiu compromissos pela não municipalização, com as lideranças do magistério.

unesp

A aprovação da Emenda Constitucional n_ 14, no final daquele ano, e o oportuno adiamento da implantação do Fundo para 1998 e não 1997, conforme previsto inicialmente, criaram todas as condições para os prefeitos empossados se comportarem, pouco mais de ano depois, diferentemente de quando eram candidatos, o que, de resto, não deveria surpreender mais ninguém.

O fato é que, naquele interstício de tempo — entre março e outubro de 1996 — não houve uma discussão organizada no sentido de radicalizar, no significado melhor da palavra, as posições, favoráveis ou contrárias, à municipalização que vinha a galope.

A grande variedade de pontos polêmicos envolvidos, desde aspectos puramente financeiros, a cessão de prédios e equipamentos, sobretudo a situação funcional dos trabalhadores da educação, sobre as quais a Secretaria não dispunha, e se dispunha, não disponibilizava nenhuma orientação categórica, ao mesmo tempo que dificultava uma discussão sobre pontos concretos, retroalimentava uma espécie de "terrorismo verbal", de ambos os lados, que fez muita gente perder sono gratuitamente.

Nós mesmos tivemos a oportunidade de participar de pelo menos 30, encontros com professores, vereadores, dirigentes municipais da educação, prefeitos e pais de alunos, promovidos por prefeituras e/ou escolas, onde constatamos o grau de desinformação daqueles que deveriam ser os mais informados, isto é, os professores e diretores das escolas estaduais.

Daqueles encontros registramos como característica principal a excessiva e quase sempre bem justificada preocupação dos professores com o que o processo lhes reservava.

O temor de ter que submeter-se às administrações municipais só era atenuado quando surgia, no público, a informação de que em "tal cidade" teria havido uma complementação salarial, portanto acrescentando remuneração para aqueles professores que estivessem incluídos nos convênios com prefeituras cujos professores municipais recebessem salários maiores que aqueles pagos na rede estadual.

Também identificamos a mobilização de uma certa solidariedade em relação aos ACTs — vítimas de uma aberração jurídico-trabalhista que possibilitou a existência de servidores Admitidos em Caráter Temporário há 20 anos — professores e funcionários que, caso as escolas onde trabalhavam fossem municipalizadas, automaticamente perderiam o

unesp

vínculo com o estado, não havendo obrigatoriedade das administrações municipais em incorporá-los.

Outro papel importante na "resistência" momentânea que se estabeleceu foi desempenhado pelos "diretores designados", que são professores de uma escola tal, designados para trabalharem como diretor numa outra, pela falta do titular ou de alguém habilitado no âmbito da própria escola.

Nesta condição, por ser lotado numa outra unidade, se a escola fosse municipalizada, o diretor improvisado perderia o posto, razão suficiente para que muitos abdicassem do bom senso e da ética quanto à forma como conduziram as discussões nas unidades onde estavam emprestados.

Nas reuniões que participamos e de outras tantas das quais tivemos informações confiáveis, o centro das preocupações, quase sempre, se restringia às questões pessoais numa prática que justifica a existência do neologismo chamado "umbiguismo".

Numa enquete que tivemos a oportunidade de realizar junto a professores e Diretores das Delegacias de Ensino de Presidente Prudente e de Regente Feijó, no segundo semestre de 1997, da qual só foi possível considerar 180 questionários, constatamos o desencontro de opiniões e desinformação sobre o assunto.

Para que se tenha uma idéia do que estamos relatando, transcrevemos, abaixo, os resultados de algumas das questões mais expressivas. Faremos a apresentação das perguntas propostas e, em seguida, apresentaremos o percentual de respostas para cada alternativa e os comentários, se houver:

- Quanto ao **"grau de informação que tinha sobre o assunto"** os respondentes se identificaram da seguinte forma:

  3,0% - totalmente desinformado
  10,5% - desinformado
  17,5% - mal informado
  41,5% - razoavelmente informado
  26,5% - muito bem informado
  1,0% - NR

- Quanto a pergunta **"com a municipalização o município vai....."**

  58,5% - ganhar

28,5% - perder

13,0% - NR

Dos que responderam que o município "ganha" (58,5%) 28,8% estavam entre os que se identificaram como "*muito bem informados*" o que, por si só já revela o nível de informação de que dispunham.

- Quanto a pergunta **"com a municipalização o estado vai....."**

  59,5% - ganhar

  26,5% - perder

  14,0,% - NR

- Quanto a pergunta **"com a municipalização os professores da rede estadual vão....."**

  29,0% - ganhar

  60,0% - perder

  11,0,% - NR

Dos que responderam que os professores estaduais "ganhariam" (29%) 47% estavam entre os que se identificaram como "*muito bem informados*". Dos que responderam que "perderiam" (60%) apenas 19,5% estava neste grupo e os restantes entre os que se identificaram como *razoavelmente informados* (48%), *mal informados* (18%) e *desinformados* (12%).

A despeito do pequeno universo, as respostas permitem muitas ilações e não há nenhum exagero em se afirmar que os *desinformados*, *mal informados* e *razoavelmente informados* foram auto-indulgentes, ou precipitados, tanto entre os que achavam que a categoria *ganharia* quanto entre os que ela *perderia* com o processo de municipalização.

- Quanto a pergunta **"com a municipalização a população vai....."**

  29,0% - ganhar

  60,0% - perder

  11,0,% - NR

Dos que responderam que a população "ganharia" (29%) 47% estavam entre os que se identificaram como "*muito bem informados*" e 47% entre os *razoavelmente informados.*

unesp

O percentual de respostas iguais entre esta e a questão anterior, mais que uma coincidência, pode ser tomado como um sintoma daquilo a que nos referimos, de passagem, como "*umbiguismo*".

O principal problema desta concepção é o fato de se tomar a população em geral como se esta fosse uma mera extensão do sujeito individual e não o somatório de experiências individuais organizadas coletivamente, onde deve sempre prevalecer o interesse da maioria.

No nosso caso, a equação é simples e traz, em si mesma, todos os riscos decorrentes desta simplificação sobre o que se entende por população ou sociedade: parece que, para os respondentes, tudo o que é bom para eles deve ser bom, necessariamente, também para a sociedade Igualmente, o que não lhes parecer bom ou razoável, também não será bom para a população.

As respostas que obtivemos para a época — metade do segundo semestre de 1997 — refletiam o grau de desinformação dos professores, há pouco menos de um semestre para a implantação do Fundo.

Se é verdade que o ardil montado pelo MEC, através da criação do Fundo abortou muitas das discussões que poderiam ter sido realizadas sobre o assunto, não é menos verdade que as entidades do magistério adotaram uma "postura de avestruz", pelo afastamento dos riscos imediatos que enxergavam na proposta da Secretaria Estadual, pré-Fundo.

A confortável aceitação de criação de redes próprias por outrora estridentes anti-municipalistas revelam mais acomodação e oportunismo do que ignorância quanto aos riscos de uma ou de outra forma de encaminhamento.

Se na primeira enxergavam desemprego, mandonismo, nepotismo, etc., o que justificava a reação contrária da categoria, é de causar espanto, embora compreensivo, que os mesmos riscos, provavelmente potencializador em EMEFs - Escolas Municipais de Ensino Fundamental, não causem mais tanta indignação.

A solidariedade pelos ACTs, a esta altura, já seria apenas quimera pois, para cada vaga aberta e matrícula realizada numa escola municipal corresponderá uma vaga fechada na rede estadual, menos alunos, menos aulas, menos professores e ACTs desempregados.

Nem se cogite que a rede estadual, tomada de súbito furor auto-preservacionista, desenvolva um amplo programa de qualificação com vistas a competir, pela qualidade, e disputar o alunado com a escola municipal.

unesp

Numa sociedade onde a estabilidade no emprego e mesmo o emprego, tem se transformado em objeto do desejo, qualquer iniciativa que lembre remotamente a competitividade cairia em desgraça e seria rechaçada como mais uma prática neoliberal.

Da resistência inicial dos prefeitos e do magistério, até a evolução para o caráter indutivo que o processo tomou pela instituição do Fundo, o que se pôde constatar foi a realização de um jogo de escaramuças entre os pólos opositores de uma contenda que não chegou a existir, porque tinha final anunciado

Contudo, isto não poderá servir como álibi protetor para a demonstração de incapacidade das entidades do magistério, notadamente a APEOESP, pelo que representa. Elas não conseguiram dar um significado real para esta questão, quer tomando parte e assumindo a condução do processo de implantação onde ele se deu, ou utilizando todo o poderio de fogo, que já demonstraram no passado, para se opor vigorosamente, respaldando ou oferecendo alternativas aos prefeitos que, na grande maioria dos casos, acabaram ficando reféns das circunstâncias.

No nosso entendimento, houve uma omissão deliberada e oportunista, tanto da Secretaria Estadual da Educação quanto das entidades do magistério.

No caso da Secretaria, talvez por que lhe fosse mais conveniente para os objetivos que traçara, não houve nenhum esforço além das iniciativas burocráticas e "*interna corporis*", no sentido de mobilizar e esclarecer a opinião pública para uma compreensão e tomada de posição sobre o assunto, cuja possibilidade de ter desfecho positivo passa, necessariamente, pelo envolvimento das comunidades locais.

Nas entidades do magistério, notadamente na APEOESP, o comportamento não foi muito diferente.

Assim como a Secretaria Estadual não se empenhou para alterar a compreensão da própria rede e da população em geral sobre o assunto, no sentido de demonstrar as virtudes e as vantagens da política que pretendia implantar, a APEOESP também pouco fez para demonstrar, cabalmente, o contrário.

Pode-se dizer que, tendo posições formalmente antagônicas sobre o mesmo tema, a Secretaria e APEOESP tiveram e adotaram comportamento e estratégias semelhantes no que se referia aos reais e inconfessáveis objetivos que cada qual defendia, junto com as posições oficiais, pró e contra a municipalização.

Para a Secretaria Estadual da Educação, mais do que a efetiva discussão das idéias, o convencimento e o compartilhamento no gerenciamento do ensino

unesp

fundamental, estava o pragmatismo com que os atuais gestores têm se dedicado às reformas que implantaram buscando reduzir o tamanho da máquina administrativa, alguma mobilidade, condições e recursos para melhor cuidar do ensino de segundo grau, agora chamado ensino médio. O que só seria possível com a transferência da parte do ensino fundamental para os municípios, problema que o Fundo veio resolver.

Para a APEOESP, ser contra a municipalização "sem muito alarde", estrategicamente pode ter sido a melhor saída, pelo que se verá à frente, porque todas as pessoas razoavelmente informadas sabiam que a legislação que criou o Fundo seria aprovada e aí, ter sido contra de forma radical, além de atestado de burrice, teria sido uma derrota difícil de ser assimilada para o perfil preponderantemente sindical que a entidade há tempos adotou.

No fundo os seus teóricos sabem que é dos problemas decorrentes da municipalização e todos os outros relacionados à educação, que a entidade continuará tendo razões para existir.

Questionando esta posição, circulou restritamente junto à cúpula um excelente documento (ZAGO, 161:1997) a que tivemos acesso, que mostra exatamente a falta de coesão interna sobre o assunto.

Para os autores, era "instigante o fato de ativistas da APEOESP estarem imersos" nos processos onde se organizavam algum tipo de discussão, parecendo-lhes incoerente aquela participação "partindo de quem sempre se pensou ser inteiramente contrários à municipalização" (161:34).

Colocando em dúvida a orientação da entidade para os seus militantes, chegam a sugerir a militância, "não estando mais do que ideologicamente imantada contra a municipalização poderia, sob certas circunstâncias, passar ao polo oposto pretendido pela direção" (161:34).

Segundo eles, a partir de pesquisa realizada sobre o tema "entre as delegadas ao XV Congresso Sindical da APEOESP, mesmo entre as professoras mais identificadas com o Sindicato, a questão estava longe de ser consensual, havendo, em muitos casos, franca disposição para se considerar a municipalização como alternativa, a despeito do que foi votado *ideologicamente* no Congresso. (Grifo dos autores)

Instigante, percuciente e revelador o texto é quase um libelo contra a postura dogmatizante da direção da entidade sobre o tema e deveria ser leitura obrigatória para todos os seus associados.

Vejamos alguns dados da pesquisa realizada junto às delegadas do congresso e outras considerações, em transcrições literais, dos autores:

- No geral, praticamente metade dos delegados consideravam, em algum caso, a municipalização como alternativa a ser verificada;
- em relação à qualidade do ensino e das verbas aplicadas em educação, mais da metade da nata das ativistas da APEOESP estavam dispostas a conceder um crédito para as dinâmicas locais;
- mesmo num tema sensível como salário, não chegavam a 36% aquelas que viam na municipalização um prejuízo certo;
- apenas 20% dos professores delegados achavam que o ensino pioraria e não chegavam a 25% os que achavam que as verbas aplicadas na educação seriam menores.

Quando tabulados separadamente, os dados da pesquisa referente aos professores do nível I - PI, sobre quem se esperava recairia o maior impacto do esforço municipalizante, mostrou que elas se apresentavam ainda menos convictas dos efeitos presumidamente desastrosos da municipalização (161:36).

Para os autores, boa parte do interesse pelo debate e pelas soluções em torno da municipalização, não podia ser tomado como uma simples rendição, mas sim da opinião e do cálculo de que a municipalização, se devidamente acompanhada pelos interessados, pode ser uma alternativa vantajosa.

Esta constatação, entretanto, não se materializou no Congresso pois que "o clima anti-municipalização produzido — cuja ordem do debate não admitia discutir a idéia fora da rejeição liminar — como que abafou inclinações e percepções pessoais empurrando os delegados na direção do que se considerava *politicamente correto*", essa excrescência ética que, quando utilizada autoritariamente, é a própria antítese do que dela se espera.

Nas conclusões do trabalho, que foi escrito para subsidiar as discussões das Diretorias da APEOESP, se pode ter uma idéia do terreno pantanoso que a cúpula da entidade preferiu evitar.

Diziam os autores: "em face de novos ordenamentos legais, cujo sentido é o mesmo da fórmula da SEE, a APEOESP vê-se na urgência de se posicionar, sob pena de ver encolhidas suas possibilidades de influir nos caminhos a

unesp

serem tomados pela escola pública em S.P. Embora não esteja obrigada a rever princípios, as Diretorias tem de levar em conta os seguintes fatos" (161:74):

- se aplicado corretamente, o Fundão vai aumentar as verbas aplicadas em educação;
- a imensa maioria dos municípios do estado de São Paulo não pode se dar ao luxo de perder 15% das suas receitas;
- o convênio proposto pela Secretaria Estadual é de difícil e danosa efetivação;
- parte ponderável da militância da APEOESP vê virtualidades positivas na idéia de municipalizar;
- o impacto estrutural da municipalização sobre o sindicato é pequeno;
- a municipalização ensejada pelo, e nos limites do, Fundão abre um leque de novas possibilidades para a atuação da APEOESP, via subsedes. (161:74)

Com tamanha agudeza crítica, entendemos tempos depois porque o texto ficara um tempo proscrito, meio que censurado, e chegou a ser objeto de negociação com vistas à retificação de alguns aspectos, o que não pudemos saber se ocorreu.

Por outro lado, a posição da "cúpula ativista", que é como os autores se referem a si mesmos e aos delegados da entidade, e o "inativismo" da cúpula em relação às bases, explicam o tipo e o teor das respostas que obtivemos junto aos nossos colegas das Delegacias de Ensino de Presidente Prudente e de Regente Feijó.

Como se depreende do que vimos até aqui, a questão crucial, no discurso dos opositores da municipalização do ensino, embora lhes acorra razão em muitos pontos, é a absoluta ausência de propostas alternativas que não revelem a descrença que parecem ter quanto as reais condições que a sociedade teria para se organizar e participar das decisões, deliberações e da gestão das políticas sociais que lhe dizem respeito.

De todas as críticas que faziam e fazem, a mais veementemente utilizada dizia respeito aos riscos de privatização do ensino fundamental, o que seria uma decorrência natural e automática do processo de municipalização, do

neoliberalismo, da globalização e outros quetais, bem manejados nos debates quando mais se quer confundir do que explicar.

Ainda que reconheçamos a estratégia diversionista utilizada pela direção da entidade, não há como deixar passá-la despercebida ou apontar a ignorância que revelava — o que seria mais grave — quanto a evolução da escola, tal qual a conhecemos hoje, tendo partido da situação de absoluto e exclusivo privilégio das classes abastadas no passado, para se constituir em área de interesse e de domínio da esfera pública estatal, sob justificativas tipicamente liberais, como se vê em SAVIANI (77: 119), para quem "do ponto de vista liberal, a educação pública a cargo do Estado é a regra e a iniciativa privada, seria, pois, a exceção."

A partir da própria importância que autor tem na formação da "consciência" crítica e do espaço que ocupa no imaginário educacional brasileiro é irrecusável a antecipação do desafio que pode significar e da dúvida que se pode levantar quanto a percepção que o magistério (ou as suas lideranças) exibiram durante o processo de municipalização do ensino fundamental em São Paulo. Ou desconhecem os fundamentos e justificativas liberais para a existência da escola pública mantida pelo Estado ou, ao enxergarem no processo atual riscos de privatizações, não consideram a instância administrativa local — os municípios — como uma instância pública.

Num Estado capitalista, liberal, socialista, neoliberal, ou qualquer outro nome que as lideranças do magistério, queiram utilizar para criticar e questionar as políticas públicas para o setor educacional, ou de qualquer outro setor em relação a outras políticas, há sempre um forte componente de natureza corporativa, e é natural que haja.

Em verdade, por inação do Estado, que criou todas as condições de miserabilidade e descaso para com setor ao longo dos anos, as entidades ligadas ao magistério adquiriram uma grande importância e temido peso político eleitoral, em relação a outros segmentos do funcionalismo público.

É a progressiva perda desta capacidade de ingerência e de representatividade que muitas lideranças, equivocadamente viam e vêem ameaçada, temiam e potencializaram-na em relação à municipalização do ensino.

Esta talvez seja a explicação mais plausível para a postura dos dirigentes da APEOESP sobre o assunto, e sobre a análise que ZAGO (161:46-49) faz

unesp

sobre o impacto que a nova forma de gestão do ensino fundamental teria sobre a estrutura da APEOESP.

Enxergando uma perspectiva nova e interessante para as subsedes regionais, que precisariam ter mais autonomia e independência, com o otimismo clássico de quem discute as idéias com objetivos de aperfeiçoá-las e não de inviabilizá-las, os autores sugerem não haver riscos para a entidade pelo simples fato de não haver competidor sério e estruturado para quem a entidade pudesse perder filiados.

A partir de levantamento da CUT - Central Única dos Trabalhadores, demonstram que 93,3% dos municípios paulistas não tinham nenhum tipo de Sindicato de Servidores Municipais; dos que tinham, 5,9% eram "cutistas" e 0,2% "não cutistas". Em pesquisa parcial, da própria entidade, com 270 municípios, 93,7% não tinham sindicatos e dos que tinham, apenas num dos municípios existia um Sindicato dos Professores Municipais. Fato este último que parece ter sido mais preocupante do que estimulante para a entidade.

Nas simulações que fizeram para os 447 municípios mais sujeitos à municipalização, os autores descem a detalhes numéricos.

Neste grupo de municípios haveria 50.276 sócios da entidade, dos quais no máximo 22 mil seriam envolvidos no processo de municipalização e, entre estes, apenas 13 mil seriam filiados e concluem: "também por aí não haveria ameaça séria pois, mesmo que a municipalização tivesse sucesso absoluto e isso resultasse na perda de todos os filiados envolvidos, o impacto sobre o sindicato não seria traumático (da ordem de aproximadamente 10% dos associados) (161:48).

Ainda falando sob a hipótese de que "talvez os prefeitos do Brasil não lograssem êxito em barrar o Fundão" os autores, em diversas passagens apontam o desaparelhamento, no sentido não político do termo, para enfrentar o que estaria por vir, com a sua efetiva aprovação, como de fato ocorreu.

Lamentavelmente é forçoso reconhecer que não houve e não está havendo o engajamento necessário do magistério na discussão propositiva de alternativas aos encaminhamentos tecnocráticos dados à questão, pela maioria dos municípios e por todos os dados que apresentamos nas páginas anteriores.

É como se o simples fato de que tivessem sido poupados dos problemas e fantasmas, muitos imaginários, não os transformassem a si próprios e a toda a sociedade, que alguns parecem não compreender bem o que é, em vítimas

unesp

potenciais de uma política ruim que podia ter sido evitada, se a tese que defendiam estiver correta, ou de uma boa política que, por omissão daqueles que deveriam ser os principais atores no processo, foi mal conduzida.

Oxalá exista e prevaleça uma terceira alternativa.

4.2. POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS E SUGESTÕES

Muitas das colocações que serão feitas nesta seção, não foram deixadas para este espaço por nenhuma justificativa nobre.

Ao longo da nossa caminhada, até este momento, nos deparamos com centenas de indagações para as quais não tínhamos respostas e nem a Secretaria Estadual as tinha, tal o grau de improviso do início do processo.

Por conta disso, e de todos os outros fatores que aludimos anteriormente, também conhecemos e compartilhamos a desinformação, a angústia e mesmo a desestabilização dos professores.

Afastado o risco que o magistério estadual mais temia — o de assunção automática de escolas estaduais pelas prefeituras — e a avaliação equivocada de que a maioria das administrações locais vai se restringir à municipalização de pequenos contingentes de alunos ou a poucas iniciativas de criação de redes próprias, já é possível ter um mínimo de clareza quanto à maioria das questões sem respostas do início do processo, embora ainda haja muitas pendências e uma grande probabilidadede ocorrerem situações ainda inusitadas.

Neste sentido a publicação da FUNDAP, que dá conta, em 3 volumes, *dos aspectos financeiros, dos instrumentos jurídicos e administrativo e dos instrumentos de gestão municipal,* se converteu num importante guia para as decisões e encaminhamentos aos municípios que ainda não optaram entre uma ou outra solução.

Seria ocioso e punitivo ao leitor repetí-las uma a uma, dada a circularidade e a volta sempre aos mesmos temas, a despeito da capacidade característica que as pessoas, sob pressão, têm de colocar de forma original e como se fosse do interesse coletivo, a mesma questão já levantada pouco tempo antes, em caráter estritamente pessoal.

Na medida do possível, nós as agrupamos por área temática, para melhor discutí-las. É o que vamos fazer.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

4.2.1. Questões relacionadas ao funcionalismo

A principal preocupação do funcionalismo (professores e servidores) era com a sujeição às administrações locais, aos riscos de retaliações, desmandos, nepotismo e uma lista infindável de problemas que transformavam os prefeitos em figuras execráveis, sem levar em conta que, bons ou maus, foram eleitos e, na ponta do sistema político, pela capacidade de intervenção imediata, são eles que têm legitimidade para executar as políticas de interesse mais direto da população.

Na linha da frente das preocupações vinha a situação dos ACTs, que seriam as primeiras vítimas do processo.

Com o avançar das discussões e à medida que tomavam ciência de que os convênios, nos moldes que estavam sendo propostos, se aperfeiçoados por uma competente legislação local, não trariam nenhum risco ou prejuízo para os professores da rede estadual, este problema foi preliminarmente resolvido.

A grande dificuldade esteve o tempo todo na falta de informações objetivas e despassionalizadas. Nos poucos debates ocorridos os professores tiveram dificuldades em participar de forma mais propositiva e menos defensivamente, por limitações próprias, pelo desamparo por parte da entidade e, finalmente, em muitos casos, por um certo patrulhamento.

Concretamente, para professores estáveis ou efetivos no governo estadual que, em tese, estariam mais aparelhados que os seus colegas recém contratados na nova rede municipal, para resistir e/ou denunciar os demandos dos alcaides, a cegueira dos Conselhos, a irresponsabilidade dos vereadores e a indiferença conivente da sociedade local,. não deveria fazer nenhum sentido temer o relacionamento com os executivos locais.

Entretanto, focaultianamente, se pode dizer que faz todo sentido a preferência pelo distanciamento e a abstração em relação ao "patrão" ausente, imaginado na figura do Estado, do Governador, do Secretário, à proximidade com as normas de controle e gerenciamento locais, satanizado na figura dos prefeitos.

Nem o fato de, na maioria dos casos que estudamos, o dirigente municipal ser um professor da rede estadual, aposentado ou da ativa, servia para atenuar a resistência ou como anteparo protetor. Ao contrário, chegamos a presenciar

unesp

situações de enfrentamento explícito, beirando ao constrangimento com acusações que nada acrescentavam ao debate.

Não vemos outro motivo para tamanho desprezo pelo município enquanto *locus* político e social a não ser a lamentável confusão de papéis entre o *eu-social* e a *sociedade* e entre o *privado* e o *público*, que parece dominar os nossos tempos.

Para os ACTs — professores e funcionários — haveria a perspectiva de serem reaproveitados, sob contratos também precários, pelas administrações locais, como realmente ocorreu em muitos casos onde a preocupação com esse grupo era mais do que retórica para ganhar adesão ao movimento oposicionista à municipalização.

Do ponto de vista estritamente legal, não houve nenhum prejuízo para os ACTs, pois que eles continuaram a ser o que eram: professores enquanto existirem aula para serem dadas, numa rotina anual de fim de contrato e renovação de contrato, o que por si só é lamentável e serve para, numa visão otimista, caracterizar alguma vantagem no processo, para este segmento.

Ocorre que, no máximo, as administrações poderão mantê-los sob contrato, portanto como ACTs, durante seis meses e, em alguns casos específicos, renová-los por igual período, após o que necessariamente têm de realizar concurso público, aos quais poderão concorrer, coisa que o Estado não vinha propiciando — já o dissemos mas convém repetir: existem ACTs contratados há 20 anos — e, definitivamente não propiciará, na nova situação.

Mesmo o ingresso para a contratação temporária deve ser precedido de uma seleção pública, o que é matéria constitucional de fácil verificação e ótima instrumentalização de ações populares e denúncias ao Ministério Público.

Quanto à honestidade e a lisura dos concursos, é atribuição essencial dos Conselhos locais, assim como de qualquer cidadão, cuidar para que tudo se dê da melhor forma possível, sem as irregularidades tanto temidas e conhecidas para o que, de resto, não há receita a não ser a que prescreve que o melhor caminho para não evitá-las é a não participação.

Há mesmo o risco de concursos "encomendados" junto a empresas e profissionais inidôneos, mas nada que um vereador correto ou grupo de professores, ou cidadãos comuns, interessados no cotidiano de suas cidades não possam detectar e denunciar.

Por outro lado, a Secretaria Estadual poderia, sob certas condições e com custos cotizados pelas prefeituras interessadas, organizar, com as tradicionais fundações e/ou universidades públicas, concursos unificados.

Com isto daria um grande aval de seriedade para o processo, removeria um dos principais pontos de resistência e descrédito e, ao mesmo tempo, constrangeria aqueles prefeitos que estavam propensos a optar, ou que optassem pelas também tradicionais consultorias de "fundo de quintal".

De qualquer forma, já se tem notícia de iniciativas por grupos de cidades vizinhas, que estão viabilizando a realização de concursos unificados, visando reduzir custos e, com isto, a contratação de empresas bem conceituadas, o que é um bom sinal e ponto a favor dos que acreditam que os municípios serão capazes de encontrar, com mais facilidade e presteza, soluções para os problemas locais.

Surpresos ficarão muitos ACTs, quando tiverem como concorrentes ou "chefetes" "em comissão", professores aposentados que eram contra a municipalização por todos os motivos possíveis e numeráveis, até lhes ser dada a chance de serem professores municipais.

Para a questão remuneratória, a condição de que as prefeituras devem pagar salários, pelo menos, equivalentes àqueles pagos pelo estado, deve resolver os principais problemas relacionados ao tema.

Antes porém, desta condição ser de conhecimento geral, a informação de que muitas prefeituras fariam pagamentos adicionais, sob a forma de gratificações, para os professores do estado envolvidos nos convênios, com o objetivo de estabelecer isonomia entre professores municipais e "municipalizados", sempre que os primeiros recebessem salários maiores, compreensivelmente, quebrou a resistência de muita gente.

Nas discussões, se usou muito como exemplo os casos de Santos e Jundiaí que estabeleceram as tais gratificações, havendo casos onde chegavam a 50% do salário do que o professor recebia na rede estadual.

De qualquer forma, as regras do Fundo, que obrigam a utilização de 60% dos seus recursos para despesas com pessoal (salários e capacitação) devem ser importantes parâmetros para que a coisa não desande por este lado.

Quanto ao futuro, que sempre parece estar longe para quem está em vias de se aposentar, é possível que muitos professores atuais se deparem bem antes do

unesp

que imaginavam com a falta de aulas, pelo fato de parte considerável do alunado migrar para as redes municipais que ora estão se constituindo.

Num raciocínio lógico, que quase sempre não é bom companheiro para se avaliar o comportamento dos políticos, é de se prever que as redes municipais façam de tudo para conquistar, e depois manter, o maior número possível de alunos, visto que este é o caminho para reaver os recursos retidos no Fundo.

Com a criação das EMEFs - Escolas Municipais de Ensino Fundamental, a combinação desta possibilidade com a reforma administrativa e a flexibilização das relações trabalhistas, pode antecipar muitos dos problemas que os professores imaginavam ter evitado pela não municipalização de escolas estaduais.

No âmbito dos municípios, existe a possibilidade de ocorrência do que poderia ser acrescentado aos inúmeros casos do surrealismo administrativo brasileiro.

Não temos dados concretos mas, sem risco de errar na argumentação de mérito, é possível que, para alguns municípios cumprirem o que determina a legislação que criou o Fundo, tenham que descumprir, ou se aproximar perigosamente do índice que fixa o comprometimento máximo de 60% dos orçamentos com despesas salariais (Lei Camata).

É fácil entender como isto poderá ocorrer.

Há casos de municípios que poderão "engordar" as suas receitas em até 100%, como já vimos. Ao transformarem em salários o que a lei determina seja feito restritivamente para professores da ativa, estarão criando um clima de desconforto com o restante dos barnabés e/ou uma casta dentro deste segmento da população local.

Haverá, claro, acomodações mas algumas mudanças serão necessárias.

Da parte baixa da hierarquia para a parte alta, um PI, ou PEB-I - Professor da Educação Básica I, que receber R$ 500,00, por 20 horas semanais, promoverá em funções superiores, um efeito cascata mais ou menos assim: o diretor, com jornada dobrada deveria receber, por 40 horas, o dobro do salário da professora — o que é justo e o contrário inconstitucional — e mais alguma compensação pelo mérito, de preferência como salário, já que muitas receberão sob a forma de Gratificação, chegando tudo, suponhamos em R$1.250,00.

O dirigente municipal de educação, seja secretário, diretor de departamento, coordenador ou o nome que se dê, não poderá receber menos do que

unesp

receberá um Diretor de Escola, subordinado seu imaginemos um justo salário de R$1.500,00 nas pequenas cidades e 2, 3 até 4 vezes mais, nos maiores municípios.

Tal situação obrigará muitas prefeituras a promover verdadeiras reformas administrativas e de organograma, com vistas a compatibilizar os salários dos seus outros Secretários ou responsáveis pelas outras áreas da administração, ao salário do pessoal da educação.

Como já dissemos não foi possível obter dados mais concretos mas, para muitos se comportarem como sugerimos acima, chegarão próximos, e alguns superarão aquelas exigências limitadores da Lei Camata, situação em que os governos e estatais, através de critérios que ainda estão sendo definidos, poderão promover demissões.

Como se vê, uma medida preventiva de proteção às finanças oficiais pode, por outra disposição constitucional que visa corrigir as injustiças e distorções salariais do magistério, acumuladas durante décadas, se converter numa arma contra a própria categoria.

Isto porque, de todos os critérios aventados até agora, fala-se na demissão dos mais recentemente admitidos, ou em casos onde não mais se justifique manter o funcionário, pela inexistência do trabalho específico, o que coloca na linha de frente os professores de educação infantil, nas cidades onde estão sendo reduzida a oferta de vagas e os prefeitos preferiram contratar novos profissionais, a utilizar aqueles disponíveis na sua rede de educação infantil esvaziada.

Embora não se dê na proporção anunciados e seja cedo para se avaliar o impacto do Fundo, sobre outros programas educacionais dos municípios, no ítem seguinte, vamos simular como ficaria o gerenciamento da educação infantil dos municípios paulistas, pela dimensão e importância que este serviço adquiriu, para as comunidades locais.

4.2.2. Questões relacionadas à Educação Infantil

Há muito material disponível sobre a evolução do sistema de educação infantil público paulista dando conta da verdadeira transformação ocorrida no setor, a partir do Governo Montoro (83-86), até se constituir em área de atuação, praticamente, exclusiva dos municípios.

Não é nosso objetivo discutí-los aqui, como não seria num trabalho sobre municipalização do ensino fundamental.

unesp

Entretanto, como a maioria dos municípios, antes do Fundo, só se dedicavam a esta modalidade de ensino, é natural que tenha havido sobressaltos, temores infundados e instrumentalização do tema, tanto para inviabilizar a municipalização como para justificá-los, através da criação das EMEIFs - Escolas Municipais de Educação Infantil e Fundamental ou EMEFs - Escolas Municipais de Ensino Fundamental, sob a argumentação de que os municípios perderiam recursos, caso não o fizessem.

A instrumentalização evidente e os excessos, não significam que não haja riscos para o setor e que já não esteja ocorrendo a redução de oferta de vagas, numa atitude de chantagem e descompromisso das administrações com aquela que, em muitas, até bem pouco tempo eram exibidas como a "*jóia da coroa*", porque havia recursos abundantes e obrigatoriedade sobre como aplicar os 25% na educação, numa situação em que como vimos, quase ninguém tenha ensino fundamental municipal.

Vamos aos números.

TABELA 27

EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS
OFERTA POR PORTE POPULACIONAL

PORTE	COM EDUCAÇÃO INFANTIL		SEM EDUCAÇÃO INFANTIL	
	(*fi*)	(%) (1)	(*fi*)	(%) (2)
< 10	206	66,9	102	33,1
10 - 20	97	85,1	17	14,9
20 - 50	109	93,2	8	6,8
50 - 100	47	95,9	2	4,1
> 100	56	98,2	1	1,8
TOTAIS	**515**	-	**130**	-

Fontes: IBGE/96 e CIE/97

Na tabela 27 temos demonstrado que 515, ou 80% dos municípios paulistas tinham, em 1997, serviços de educação infantil funcionando regularmente.

Nas colunas encimadas pelos números 1 e 2, temos a percentagem dos municípios, com e sem educação infantil, por porte populacional, exatamente para demonstrar que quanto maior o municípios, maior era a incidência da prestação deste serviço, o que lhes trará conseqüências punitivas, em alguns casos, no novo contexto.

Pelos dados disponíveis no CIE - Centro de Informações Educacionais, havia em São Paulo 59 municípios ou 9% do total do estado que não ofereciam serviços de educação infantil e nem ensino fundamental; 71 ou 11%, sem nenhuma experiência em educação infantil, já constatavam nos dados do Censo do MEC, como atendendo 31.261 crianças do ensino fundamental; 177, ou 27%, atendiam 172.224 pré-escolares e nenhuma criança no ensino fundamental e, finalmente, 338 ou 52% do total, já atendiam nos dois segmentos, respectivamente, 656.881 pré-escolares e 1.049.017 alunos do ensino fundamental.

No conjunto, os municípios paulistas teriam atendido, em 1997, 829.105 pré-escolares e 1.080.278 no ensino fundamental.

Destes dados são possíveis duas conclusões: a primeira se refere ao último grupo de municípios que estavam atuando nas duas frentes, cujas posturas de conciliação em relacão aos dois níveis de ensino, revelam o que nos parece ser uma tendência.

A segunda, refere-se aos municípios com boa presença no segmento da educação infantil e sem ensino fundamental, pois é com este grupo que a Secretaria Estadual teve alguns problemas por que, na versão das administrações locais, será necessário um rebaixamento da qualidade do ensino que ofereciam, até a estagnação da oferta de vagas e, em casos mais graves, a redução do atendimento.

Para a Secretaria Estadual, com base nos dados da FUNDAP, a resistência não se justificaria, pois que os 10% restantes para aplicação com o ensino, seriam suficientes para cobrir as despesas com a educação infantil, com *per capitas* razoáveis.

Por fim, é de se perguntar como gastavam os 25% da educação os municípios que não prestavam nenhum tipo de atendimento e o que se pode esperar destes que, por insuficiência de recursos financeiros e/ou vontade política não tinham nenhuma atuação e, pelo advento do Fundo, repentinamente assumem tarefas com o ensino fundamental.

Se por um lado há casos de municípios que constituíram excelentes redes de educação infantil, atendendo as grandes contingentes da população e prestando um serviço de inestimável valor social, para quem duvida da qualidade pedagógica do que se tem divulgado e contabilizado como educação infantil, o contrário também é verdadeiro.

unesp

Na maioria dos casos atende-se muito menos do que a demanda local, o que pela limitação do acesso e custo elevado, resulta muitas vezes em programas "elitistas".

TABELA 28

EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS
SIMULAÇÃO DE *PER CAPITA* (EM REAIS)

Per capita	MUNICÍPIOS	
(Reais)	(*fi*)	(%)
< 500	8	1,6
500 – 750	55	10,7
750 – 1000	102	19,8
> 1000	350	68,0
TOTAIS	**515**	**100**

Fontes: IBGE/96, CIE/97 e FUNDAP/97

Na simulação que realizamos para os municípios que tem ensino pré-escolar, após a criação do Fundo, chegamos a dois dados interessantes.

Exceto para 8 municípios, ou 1,6%, todos os demais teriam *per capitas* superiores a R$ 500,00 reais, sendo que para 452 municípios, ou 87,8%, dos que atuam no setor, seriam possíveis *per capitas* acima de 750,00.

Entre os que têm de *per capta* mais rebaixado, o menor seria o de Franco da Rocha (R$ 348,86) e entre os de *per captas* elevados, figuraria o de Barão de Antonina (R$ 5.000,00) seguido por outros, como os de Guarulhos (R$ 2.035,00) e Santo André (R$ 1.314,41).

Há problemas com esses dados, pois eles podem não expressar corretamente a realidade local e a principal vulnerabilidade decorre da possibilidade do município manter o serviço e não tê-lo formalizado, ou mesmo não mantê-lo atualizado junto à Secretaria Estadual.

O segundo problema é que, nestes cálculos, partiu-se do pressuposto de que os 10% seriam utilizados exclusivamente para a educação infantil, o que não é válido para nenhum dos municípios.

O que queremos demonstrar, entretanto, é que, mesmo que se reduzisse à metade aqueles valores, para a maioria dos casos, teríamos *per capitas* elevados para os padrões nacionais, obviamente, só possíveis pela quantidade ínfima de alunos atendidos em relação à demanda, mas grande o suficiente para funcionar como uma espécie do salvo conduto e sessão de fotos, para gáudio de muitos administradores.

Por fim, na tabela 29, simulamos o financiamento do ensino pré-escolar

unesp

para todos os municípios do estado, a partir de um *per capta* de R$700,00, que foi o que utilizamos nas situações para o ensino fundamental, para chegarmos a uma situação curiosa e que permite intuir, com boa margem de acerto, o que acontecerá se nada se alterar em relação ao setor.

TABELA 29

EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS
EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL No. 14
(SIMULAÇÃO A PARTIR DE R$700,00)

No. DE ALUNOS	INCORPORARIAM ALUNOS		PERDERIAM ALUNOS	
	(*fi*)	(%) (1)	(*fi*)	(%) (2)
< 100	61	10	18	40
100 - 200	134	22	9	20
200 - 500	259	43	8	18
500 - 1000	63	11	4	9
1000 - 3000	54	9	5	11
> 3000	29	5	1	2
TOTAIS	**600**	**100**	**45**	**100**

Fontes: IBGE/96 e CIE/97

Em 600, ou 93%, dos 645 municípios haveria incorporação de alunos.

Pelo menos 186, ou 36%, desses teriam condições de atender mais de 500 crianças, sendo que 29, ou 6%, poderiam incorporar mais de 3000 mil alunos. Neste grupo Guarulhos teria condições de incorporar 33.129 ou quase o dobro do que atendia em 1997.

Por outro lado, em 45 dos atuais prestadores de serviço, ocorreria o inverso, isto é, teriam de reduzir o atendimento que já fazem, sendo Marília onde isto se daria mais intensamente, com a exclusão de 4.026, crianças ou quase 50% do número que foi utilizado para estes cálculos.

O saldo entre as exclusões e as incorporações, a um custo de R$700,00, resultaria em 965.538 hipotéticas novas vagas, ou seja, 16% mais em relação as 829.106 crianças que teriam sido atendidas em 1997.

É quase certo que municípios nesta situação, com experiência razoável na gestão de sistemas educacionais e pessoal habilitado, optem pela criação de rede própria, o que lhes permitiria flexibilidade nos ajustes e compatibilizações (as legais, as toleráveis e outras nem tanto como se verá no futuro) no gerenciamento da educação infantil e do ensino fundamental que acabaram de assumir.

Há excessos nos dois lados que têm se manifestado sobre a questão.

Para os municípios que já prestam bons serviços na educação infantil, a "absolutização" do ensino fundamental, na expressão correta de Lisete ARELARO, pode significar a derrocada da educação infantil, que não tinha financiamento específico, mas tinha os recursos que deveriam ser aplicados no ensino fundamental e, agora, corre o risco de não ter nenhum dos dois.

O cenário que se tem à vista, apresenta duas possibilidades concretas.

É possível e bastante provável que, onde não havia pré-escola antes da implantação do Fundo, ela não venha existir jamais, mantidas as condições atuais.

Onde ela existe e tem forte inserção na comunidade — o que exigiria um bom número de beneficiários e não é esta a situação para a maioria dos casos — ela até pode subsistir, com pouquíssimas chances de expansão.

O mais grave já está ocorrendo em diversas localidades, que é a diminuição na oferta de vagas, como ocorreu em Assis, por exemplo, em prejuízo mais de 1000 crianças, e que foi provisoriamente revertido por uma liminar da Justiça local, concedida aos pais, após intensa mobilização destes com o apoio de setores da Igreja e do Conselho Tutelar.

No plano institucional, não seria descabido a Secretaria Estadual desencadear uma campanha de esclarecimento demonstrando, publicamente, a plausibilidade do que defende tecnicamente, isto é, a possibilidade de os municípios continuarem mantendo bons serviços de pré-escola concomitantemente ao ensino fundamental.

Ao mesmo tempo, se poderia estudar formas de estabelecer uma fonte de recursos específicos para a Educação Infantil, via subvinculação ou sob a forma de recurso novo, considerando-se a importância que a mesma tem para o futuro escolar das crianças.

De imediato, para ser coerente com o discurso corrente, pró-escolarização, para os casos onde reconhecidamente fosse impossível o município continuar mantendo a educação infantil que já mantinha e o ensino fundamental que acabou de assumir, o governo estadual poderia criar um programa de incentivo à manutenção dos alunos que já freqüentam a pré-escola, na proporção dos recursos transferidos ao Fundo, por municípios que não têm vocação para uma ou outra forma de atuação.

Afinal, no dia em que os estados subnacionais não necessitarem do Estado para nenhuma das suas ações, este já não mais precisará existir.

unesp

4.2.3. Questões relacionadas à infra-estrutura

Um dos grandes problemas ligados ao antigo regime de colaboração entre estado e municípios, era a manutenção e conservação dos próprios escolares.

Quase todas as prefeituras executavam e executam serviços de emergência, pequenos reparos e até mesmo reformas consideráveis nas escolas da rede estadual, de forma irregular, mas aceitável, porque aqueles gastos eram computados como despesas educacionais, dentro dos limites de 25% que a lei estabelecia.

Eram irregulares porque na maioria dos casos prescindia de convênios e autorização do poder legislativo local, o que é uma exigência para que se possa executar despesas com recursos próprios em prédios de terceiros, mesmo para causas nobres como reformas de escolas e hospitais.

Eram e são duvidosos, simplesmente por que o prefeito e/ou dirigente municipal de educação podem preterir uma ou outra escola de determinados serviços que, a rigor, deveriam prestar a todas, preenchidas aquelas formalidades.

Há casos curiosos neste sentido, como o de um Diretor de Escola que, eleito prefeito ordenou a realização de uma completa reforma, incluída a construção de estacionamento para professores, na sua "antiga casa" — que é como ele se justificava —, tão logo tomou posse. Em tempo: à época em que tomamos conhecimento do fato, a outra escola da cidade não havia sido reformada, não existia o Conselho Municipal de Educação e, até o momento, não houve municipalização do ensino.

Pois bem, a opção que muitos prefeitos têm adotado pela constituição de redes próprias poderá resultar, a um só tempo, em construções desnecessárias em locais de prioridade duvidosa, de padrão arquitetônico e custos também duvidosos, a critério exclusivo dos administradores do momento.

Seria perfeito, se fosse possível, conciliar o surgimento de uma rede ao desaparecimento da outra, que é o que a lógica e a dinâmica do Fundo permitem antever.

A grande dificuldade será convencer os prefeitos a esperarem a cessão definitiva dos prédios estaduais para as prefeituras, quando sabemos todos que, na educação, o mais rápido, barato e fácil é "botar o prédio de pé", que é como o espírito

unesp

empreendedor dos prefeitos se refere a toda construção que lhes dê alguma visibilidade.

É necessário pois que o governo estadual engendre todo esforço possível para, mesmo nestes casos de constituição de rede própria, transferir, rapidamente, em comodato ou de forma definitiva, os seus prédios escolares e equipamentos, caso contrário, teremos prédios novos da rede municipal recém constituída, um pouco mais à frente, prédios antigos fechados pela migração de alunos de uma rede para a outra e dinheiro público desperdiçado.

4.3. SINOPSE DOS RESULTADOS E UMA PROPOSTA DE AÇÃO

Nesta parte do trabalho, apenas para facilitar a leitura ou releitura de quem não se dispuser à aridez de tantos números e raciocínios tortuosos, elencamos alguns dos principais indicadores que caracterizamos a partir dos quais estabelecemos uma conceituação particular e peculiar sobre como o atual processo de municipalização vem ocorrendo e algumas implicações decorrentes da forma como o projeto tem sido executado.

Feitas estas considerações, passamos aos indicadores:

- consideramos o valor de R$649,64, que foi o mesmo utilizado pela FUNDAP a partir de todos os recursos disponíveis, para a caracterização da *capacidade máxima de absorção*, dos recursos e do retorno financeiro que os municípios receberiam do Fundo;
- o *per capita* médio alcançável no estado, apenas com os recursos dos municípios seria de R$325,00;
- a contribuição dos municípios ao Fundo chegaria a R$1.110.290.209,00, o que representaria pouco menos de 1/3 do total de recursos do Fundo;
- o Fundo totalizaria, com a participação do Estado, R$3.765.050.810,92 dos quais 2/3 seriam de responsabilidade do estado;
- nas condições e com os dados que utilizamos, os 415 municípios que mantinham alunos do ensino fundamental em 1997, conseguiriam reaver junto ao Fundo a quantia de R$701.601.246,64;

unesp

- isto significaria a transferência líquida para Fundo, e deste para a Secretaria Estadual de Educação, de R$408.689.662,36, ou 33% do que depositaram no Fundo;
- o maior per capita com recurso próprio seria do de Paulínia (R$2.007,84). O menor o de Francisco Morato (R$55,41);
- existiriam 31 municípios capazes de, apenas com recursos próprios e suas cotas do Fundo, assumirem todos os alunos do ensino fundamental;
- a maior capacidade de absorção de alunos seria a de Paulínia (309%). A menor a de Francisco Morato (8,4%);
- havia, pelo menos, 11 municípios de pequeno porte com capacidade de absorção superior a 100% que ainda não haviam municipalizado o ensino
- a capacidade máxima de absorção de alunos no estado, a partir dos recursos exclusivamente dos municípios seria de 50%, o que representaria 2.900.987 novos alunos, dos quais 1.080.278 já teriam sido incorporados à redes municipais;
- restaria, ainda, uma potencialidade residual para absorção de mais 1.820.709 vagas,
- 22 municípios teriam recursos retidos no Fundo, mesmo que atendessem todos os alunos do ensino fundamental;
- 6 reaveriam exatamente o que depositaram e os demais, a partir de um certo número de alunos municipalizados, passariam a receber recursos do Fundo;
- 106 municípios entre os 415 que estão atuando no ensino fundamental receberão em 1998 valores maiores do que os que depositaram no Fundo;
- do grupo citado acima, Santos, Guarujá e São Paulo são as cidade que mais retorno terão do Fundo;
- dos 73 municípios que assumiram número de alunos acima da suas capacidades de absorção Dourado, na Região de São Carlos foi o que mais ultrapassou o seu limite de prudência (60%);

unesp

- para 489 ou 75,8% dos municípios paulistas, os recursos retidos pelo Fundo representariam algo entre 80% e 90% das suas receitas;
- é deste grupo a maioria dos municípios que aderiram à municipalização: 295 dos 415 ou 71,1%;
- o município mais dependente seria Barra do Turvo, na Região de Registro e existiriam pelo menos mais 58 cidades cujas receitas próprias não chegavam a 3% do total;
- as cidades com menor dependência, entre as que não haviam municipalizado, seriam Mongaguá (39,8%) e Gavião Peixoto, na Região de Araraquara;
- entre as que tem ensino fundamental o menor índice é o de Bertioga (19,2%), seguida por um rol de cidades litorâneas, turísticas e altamente industrializadas;
- os maiores per capita e capacidade máxima de absorção para as Regiões de Governo e Administrativa seriam os da Região de Santos (R$444,78) e (68,5%), respectivamente;
- os menores per capita e capacidade máxima de absorção para as Regiões de Governo seriam os da Região de Guaratinguetá (R$188,47) e (29%), respectivamente;
- os piores per capita e capacidade máxima de absorção para as Regiões Administrativas seriam os da Região de Registro (R$206,50) e (31,8%), respectivamente.

O grande número de variáveis com as quais trabalhamos, somadas àquelas por nós caracterizadas e o fato delas serem, ao mesmo tempo, inter e multidependentes, após variadas simulações, atuaram no sentido de reforçar a nossa convicção quanto à necessidade de estabelecimento de critérios mais alargados na fixação dos valores e das abrangências dos convênios.

No modelo atual, baseado na equação ***per capita* fixo X número de alunos = ao valor do convênio**, aparentemente basta a administração interessada manisfestar o seu interesse, dar cabo de algumas tarefas burocráticas para que, a partir do momento em que tiver seus alunos contabilizados pelo MEC e pela Secretaria Estadual, passe a receber os recursos do Fundo.

unesp

Não se está aqui defendendo a adoção de um modelo que dificulte a vida dos municípios, até por que isto seria um ato de crueldade para com a imensa maioria e não é este o ponto onde queremos chegar.

É necessário que se reconheça o avanço que representa a adoção de *per capitas* para o desenvolvimento de ações de governo, ainda que eles tenham impactos diferenciados de município para município, por conta de uma série de outras variáveis e dados de conjuntura, transforma o mais justo deles apenas num valor de referência que, mesmo quando corretamente aplicado, necessariamente, terá retorno social diferenciado, pelas razões que já anunciamos.

A lógica do processo de municipalização, a extremada dependência da maioria dos municípios em relação às transferências constitucionais e as dificuldades que a Secretaria Estadual tem para driblar o formalismo, imposto pela própria legislação, poderão trazer conseqüências graves para o desfecho do processo em muitas localidades.

Mais grave que isto é o fato que, se já não ocorreu, certamente ocorrerá, muitos municípios irão para o *"sacrifício"* do convênio, apenas como uma forma de minorar a perda de recursos.

Seria lamentável mas, também, um ato de legitíma defesa dos interesses locais, a despeito de um grande contingente destes mais dependentes não ter nenhuma experiência de gestão educacional, nem mesmo em educação infantil e, fagueiros e subitamente conscientizados, já assumiram o ensino fundamental.

É bastante plausível a possibilidade que outros, como já vem ocorrendo com 106 municípios, assumam mais alunos do que teriam condições para mantê-los com os seus recursos próprios, diante da perspectiva de receberem mais do que depositarão, caracterizando a possibilidade do Fundo ser entendido e instrumentalizado como fonte adicional de receitas.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17

TABELA 30

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
RETORNO DO FUNDO X RECEITA TOTAL
SIMULAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS

PERCENTAGEM	SEM ENSINO FUNDAMENTAL		COM ENSINO FUNDAMENTAL	
	(*fi*)	(%)	(*fi*)	(%)
"perdem recursos"	11	4,8	11	2,7
< 5	17	7,4	26	6,3
5 - 25	129	56,1	187	45,O
25 - 50	65	28,3	166	40,0
50 - 75	4	1,7	21	5,0
75 - 100	3	1,3	1	0,5
> 100	1	0,4	1	0,5
TOTAIS	230	100	415	100

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

Na tabela 30 constatamos que mais de 30% dos municípios que ainda *não tem ensino fundamental*, se assumissem todos os alunos das escolas estaduais locais, poderiam receber do Fundo 50% acima das suas receitas próprias.

O "*mais receber*", nesta circunstância, deve ser entendido como um indicador de pobreza, e os que mais poderiam se beneficiar desta possibilidade seriam os municípios de Franco da Rocha (98%) e Francisco Morato (167%), ambos na Região Metropolitana de São Paulo.

No grupo dos que já *têm ensino fundamental municipalizado* o número dos que receberiam quantias superiores às suas receitas próprias, acima de 50%, chega a 46%, o que já pode ser tomado como um sinal do que poderá acontecer com os demais, no momento em que a falta do dinheiro retido retido pelo Fundo se acentuar.

Neste grupo, corroborando o raciocínio do parágrafo anterior as duas cidades que mais receberiam recurso seriam Itaquaquecetuba (100%) e Carapicuíba (133%).

A forma muito particular com que cada município pode se relacionar com o Fundo, a liberalidade da legislação e a não publicização de quais critérios e sob quais condições, a Secretaria Estadual evocaria o direito de retomar o gerenciamento do ensino, em determinadas localidades, pelo que representam de incentivo a aventuras poderá levar a rede pública de ensino fundamental uma situação de absoluto caos.

unesp

Entendemos a não divulgação de tal possibilidade pela Secretaria como a demonstração cabal de que ela não chegou a ser cogitada. Em verdade, a sua existência seria contraditória com o espírito e o conjunto das deliberações que ensejaram as mudanças que estão ocorrendo.

As perguntas óbvia seriam, então: o que fazer e o que se pode esperar?

Para a primeira metade dela, a partir dos modelos que simulamos e por todos os resultados preliminares que obtivemos, constatamos e demonstramos que as desigualdades acentuadas entre os municípios diluem-se, progressivamente, quando inseridas num contexto regional mais amplo, das Regiões de Governo e das Regiões Administrativas.

Além dos cálculos lineares que fizemos, cruzando indicadores aos pares, utilizamos uma técnica estatística chamada Análise de Agrupamentos que, segundo (FREI:1998), é o nome genérico atribuído a uma extensa variedade de métodos que procuram organizar objetos em grupos homogêneos, através do conceito de similaridade, obtida através de coeficientes. São técnicas estatísticas multivariadas, com conotação exploratória que utilizamos, primeiro em relação aos municípios e depois em relação às Regiões de Governo.

Na tabela 31, utilizamos umas das técnicas possíveis para o nosso objetivo[43] e, para uma simulação onde os municípios fossem agrupados, por similaridade, em 10 grupos, excluída a cidade de São Paulo, cujos indicadores sempre a colocavam num patamar de particularidade excludente, obtivemos a seguinte distribuição.

[13]O nome do procedimento utilizado é K-means (procedimento da técnica Não-Hierárquica), que divide o conjunto de dados *a priori*, em K grupos. (FREI)[73].

TABELA 31

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
AGRUPAMENTO DE MUNICÍPIOS
SEGUNDO VARIÁVEIS ESCOLHIDAS [44]

	MUNICÍPIOS		COM ENS. FUND.	
GRUPOS	***(fi)***	**(%)**	***(fi)***	**(%)**
G1	87	13,5	47	54
G2	3	0,5	2	67
G3	26	4,0	21	81
G4	2	0,3	2	100
G5	10	1,5	8	80
G6	131	20,5	97	74
G7	1	0,15	1	100
G8	1	0,15	0	0
G9	1	0,15	1	100
G10	382	59,5	235	62
TOTAIS	**644**	**100**	**414**	**100**

Nos Grupos G2, G3, G4, G5, G7, G8 e G9, que juntos teriam 44 municípios, prevalecem características, que os distinguem menos entre si do que em relação aos demais, colocando-os numa situação de particularidade, como a cidade de São Paulo, que não interessa para o que pretendemos demonstrar.

Entretanto, para os outros três Grupos (G1, G6 e G10), que abrangeriam 600 municípios, em relação a algumas das variáveis envolvidadas no processo, nós teríamos as seguintes relações:

- no G1, que teria 87 municípios, o total de alunos já municipalizados representaria 28% da rede pública; a *capacidade máxima de absorção* seria de 123% e o *per capita* médio R$651,10;
- no G6, que teria 131 municípios, o total de alunos já municipalizados representaria 32% da rede pública; *a capacidade máxima de absorção* seria de 51% e *per capita* médio R$306,34;

[44] Exclui a cidade de São Paulo. Cf. Composição dos grupos em anexos.

- no G10, que teria 382 municípios, o total de alunos já municipalizados representaria 15% da rede pública; *a capacidade máxima de absorção* seria de 40% e *per capita* médio R$286,60.

De maneira geral, repete-se aqui, aquela tendência de que, em regra, os municípios (do G10) com menos condições financeiras têm mostrado mais disposição para a municipalização do que aqueles (do G1) que mais condições teriam para fazê-la.

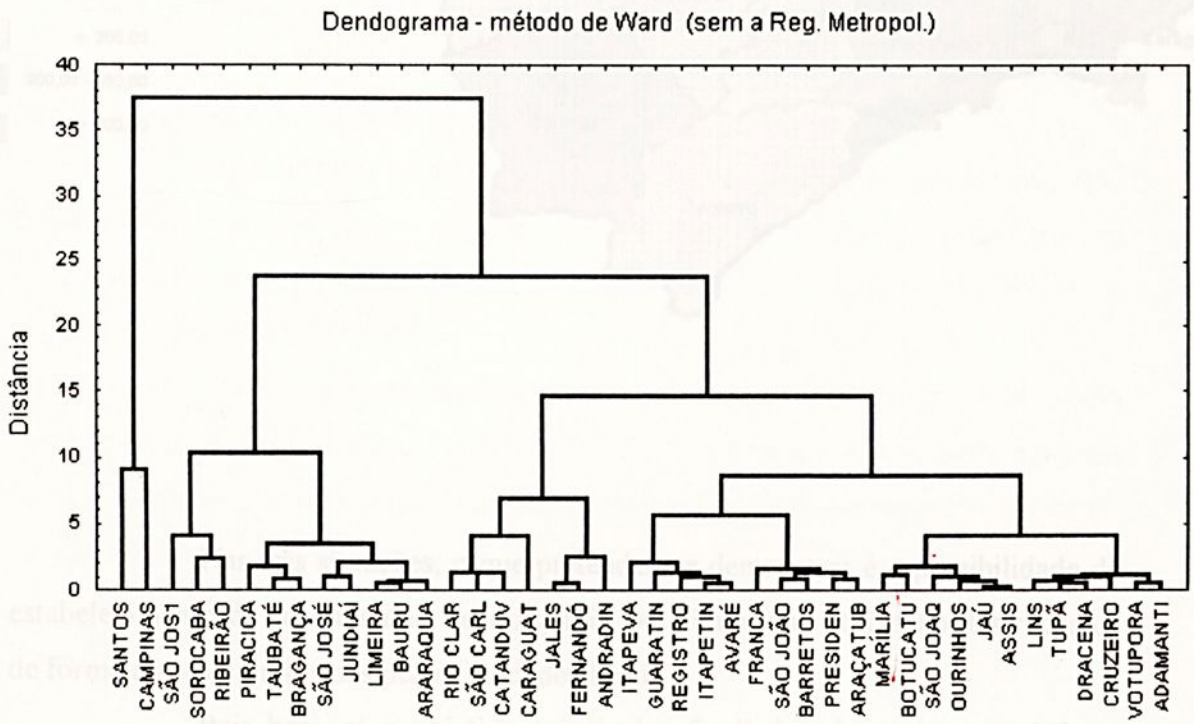
Este voluntarismo dos municípios daquele grupo, no nosso entender, revela mais sobre a dependência financeira do que sobre as aptidões e condições que teriam para o gerenciamento do ensino fundamental.

É claro, por todas as razões que vimos discutindo, que a secretaria Estadual deveria priorizar ações com os municípios do G1.

Para as Regiões de Governo, utilizando uma outra técnica, obtivemos a seguinte configuração:

FIGURA 3

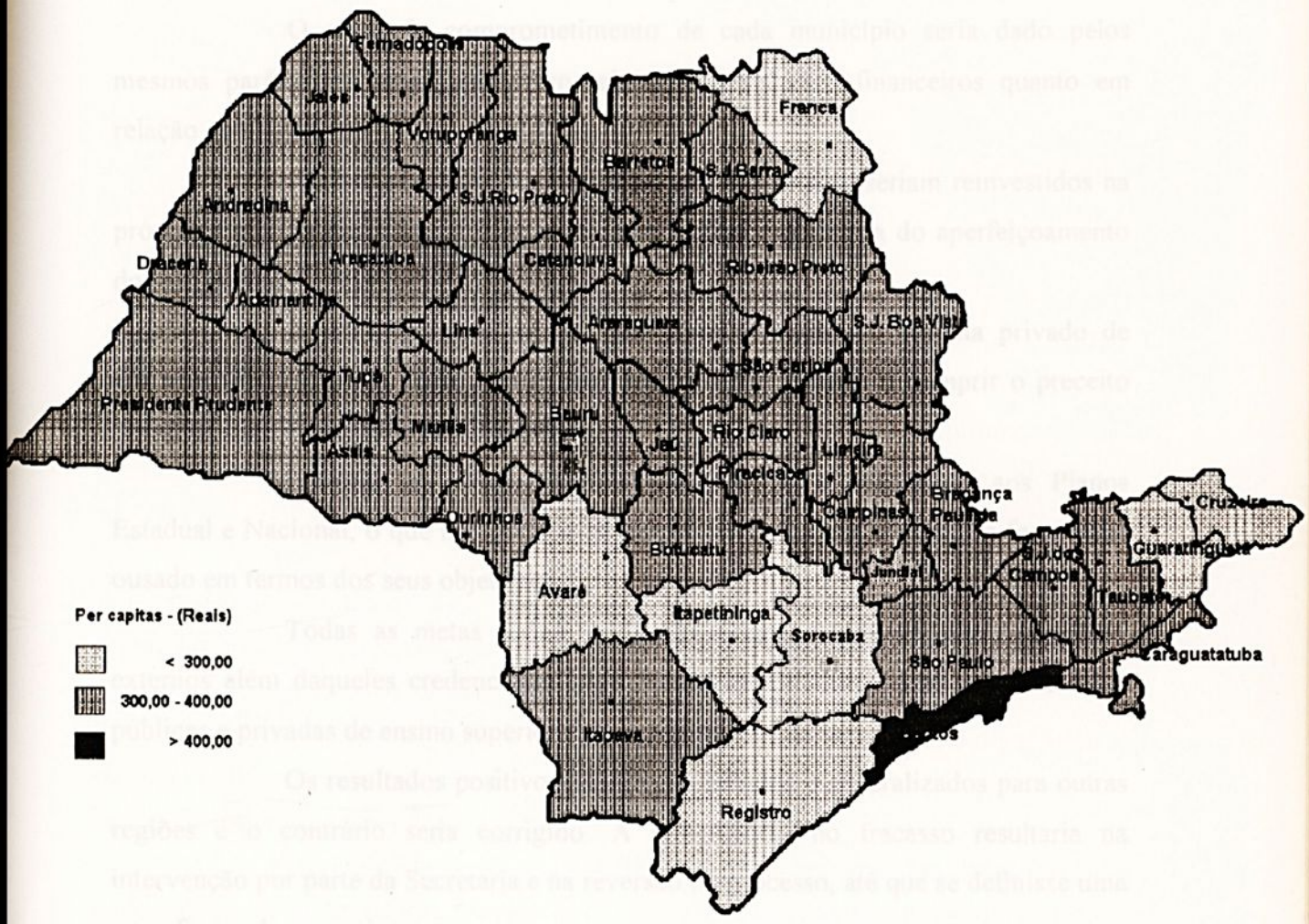
REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE AGRUPAMENTOS PARA AS REGIÕES DE GOVERNO - SP



Por fim, considerando o *per capita* dos municípios, chegamos a uma média para cada Região de Governo, representadas na figura 4.

FIGURA 4

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
PER CAPITA POR REGIÃO DE GOVERNO



Nas três situações, o que pretendemos demonstrar é a possibilidade de estabelecimento de critérios que, sendo gerais, permitam uma utilização dos recursos de forma a aproximá-los das pecualiaridades locais.

Pois bem, se o objetivo principal e finalístico do projeto atual fosse mesmo o de buscar a efetiva melhoria da qualidade do ensino e não o simples

desvencilhamento de encargos pelo estado, as chances de ser alcançado estaria magnificamente ampliada se o modelo de intervenção permitisse formas diferenciadas participação.

Neste sentido, deveria ser estimulada a associação de municípios sob a forma de consórcios regionais.

A base natural para os agrupamentos seriam as Regiões de Governo, não precisando ser a regra.

O nível de comprometimento de cada município seria dado pelos mesmos parâmetros atuais, tanto em relação aos recursos financeiros quanto em relação ao alunado.

Os recursos que excedessem o mínimo fixado, seriam reinvestidos na própria região, o que poderia funcionar como estímulo na busca do aperfeiçoamento dos programas.

O município que optasse por comprar vagas no sistema privado de ensino poderia fazê-lo, desde que os seus recursos lhe permitisse cumprir o preceito constitucional de garantir escola a todos.

Haveria um Plano Regional de Educação, articulado aos Planos Estadual e Nacional, o que não poderia ser impeditivo para que o primeiro fosse mais ousado em termos dos seus objetivos.

Todas as metas seriam auditadas permanentemente por consultores externos além daqueles credenciados pela Secretaria Estadual, junto às instituições públicas e privadas de ensino superior e de pesquisa.

Os resultados positivos seriam estimulados e generalizados para outras regiões e o contrário seria corrigido. A reincidência no fracasso resultaria na intervenção por parte da Secretaria e na reversão do processo, até que se definisse uma nova forma de gerenciamento.

Haveria a completa descentralização dos recursos, cujos critérios para utilização seriam definidos por Conselhos locais, com total autonomia para viabilizar todas as decisões tomadas pelo colegiado, obedecidos os parâmetros nacionais fixados no Plano Nacional de Educação.

Todo o processo, no plano local, seria controlado pelos usuários e a eles caberiam os critérios de contratação e demissão de pessoal.

unesp

Já houve tentativa semelhante no estado, em circunstâncias muito diferentes das atuais [45] e há exemplos de casos bem sucedidos em outras áreas, como por exemplo na área da saúde, a despeito da não vinculação de recursos.

O governo do estado do Paraná já criou e o de São Paulo está em vias de aprovar legislação semelhante que, com fundamento no conceito de Organização Social, vai permitir a participação das comunidades no gerenciamento de diversos serviços prestados pelo estado, sem que este se exima da sua responsabilidade.

Haveria um período de transição em que a Secretaria Estadual conviveria e administraria os dois modelos de participação até a completa supremacia de um sobre outro.

Neste período, todas as ações deveriam indicar que o objetivo final seria a remessa de recursos diretamente às escolas, pela Secretaria, nos casos atuais, ou pela organização regional, no modelo que idealizamos.

Nestas circunstâncias, para se excluir as hipóteses de adesão ao programa, apenas como forma de recuperação dos recursos, ou para aqueles casos que antecipadamente onde se sabe serão enormes as chances de que o ensino municipalizado consiga ser pior do que o atual, o governo do estado, utilizando-se de recursos adicionais, convenceria os municípios da conveniência de não assumirem o ensino fundamental e, claro, lhes faria a devida compensação financeira.

Dá para imaginar alegria de muitos prefeitos que jamais municipalizariam o ensino mas que, diantes das condições financeiras locais, não tiveram outra alternativa, bem como a decepção daqueles que se veriam impedidos do verdadeiro "ataque" ao Fundo que alguns já vêm articulando.

Posto que o Fundo é formado a partir de um *per capita* e do número de alunos, tal proposta exigiria de imediato a necessidade de mais recursos do que aqueles disponíveis atualmente.

Este excedente seria exatamente para fazer extornos em alguns casos e elevar o *per capita* para os municípios e/ou regiões que já matém bons serviços ou teriam plenas condições para fazê-lo.

Neste sentido é possível simular as mais variadas situações onde, dependendo das metas que se traçar poderiam ser priorizados determinados municípios (os de maior porte, maior renda, maior capacidade de absorção, etc.) de forma a atingir o número de alunos municipalizados que a Secretaria julgasse

[45] Cf. BARBIERI (10:1992)

adequado e suportável para os seu gerenciamento próprio, como fez GONÇALVES (82:198-9) numa simulação que realizou com 24 municípios, à época mais populosos do estado, chegando a uma capacidade de absorção de 674.290 alunos.

Repetimos aquele cálculo pelo mesmo critério, com valores atualizados, o que está na tabela 32.

TABELA 32

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
SIMULAÇÃO PARA OS 24 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS

MUNICÍPIOS	POP. IBGE/96 (A)	ALUNOS MUNICIP. (B)	ALUNOS ESTADO (C)	CAP. DE ABSORÇ. (D)
GUARULHOS	972.766	0	173.028	81.626
SÃO B. CAMPO	658.791	18.780	112.014	95.165
SANTO ANDRÉ	625.294	0	96.289	47.340
SÃO J. DOS CAMPOS	485.780	18.860	71.101	54.872
DIADEMA	323.221	0	67.938	27.975
MAUÁ	344.684	1.343	66.775	25.574
CAMPINAS	907.996	28.333	102.889	87.113
PIRACICABA	302.605	0	46.872	23.611
SOROCABA	431.370	5.797	67.429	28.858
OSASCO	622.374	9.591	102.527	40.736
BAURU	293.026	2.512	38.537	17.847
JUNDIAÍ	293.237	12.950	34.003	29.799
TAUBATÉ	220.179	3.628	32.537	14.688
MOGI GUAÇU	314.947	2.318	17.893	10.126
FRANCA	266.909	3.094	39.236	12.976
LIMEIRA	230.292	6.011	30.449	16.695
SÃO J.DO RIO PRETO	323.418	7.016	37.450	19.941
RIBEIRÃO PRETO	452.804	16.504	54.192	35.093
ITAQUAQUECETUBA	228.533	6.721	53.454	7.165
CARAPICUÍBA	328.015	7.258	67.388	7.046
SÃO VICENTE	279.620	11.828	37.708	10.823
SANTOS	412.288	25.386	17.676	49.134
GUARUJÁ	226.185	15.375	31.585	23.948
SÃO PAULO	9.811.776	531.302	1.012.051	978.499
TOTAIS	**19.356.110**	**734.607**	**2.411.021**	**1.746.649**

Fontes: Censo Escolar MEC/97 e FUNDAP/97.

A tabela é auto explicativa e dela o que se pode concluir, em favor da nossa tese é que:

- na coluna (A), os 734.607 alunos matriculados nas redes municipais, de acordo como Censo Esclar do MEC representam 68% dos 1.080.278 alunos mantidos pelos 415 municípios paulistas que mativeram ensino fundamental em 1997, incluidos os da tabela, exceto Piracicaba, Diadema, Guarulhos e Santo André;
- na coluna (C) temos que eles poderiam absorver 1.746.649 mil alunos, portanto pouco mais de 1 milhão além do que já atendem;

Além dos dados que constam na tabela, do ponto de vista financeiro, no conjunto estes municípios, apresentariam o seguinte desempenho em relação ao Fundo:

- depositariam no Fundo R$534.851.236,00 e, nas condições explícitas na tabela, reaveriam R$477.097.862,00;
- se assumissem todos os seus alunos de ensino fundamental, isto representaria um volume de recursos da ordem de R$ 1.998.757.963,00;
- das 24, 6 receberiam mais dinheiro do que depositariam e, ainda assim o grupo deixaria retido no Fundo R$57.753.373,00.

A conclusão óbvia a que chegamos é que, do ponto de vista funcional, do controle de qualidade, do acompanhamento pedagógico, do fluxo de recursos e, consequentemente da mensuração de todos os resultados, seria muito mais prático, conveniente e menos arriscado para o sistema que a Secretaria tivesse criado instrumentos que lhe permitisse diminuir a suas responsablidades de gerenciamento sobre a rede, transferindo para apenas 24 municípios bem maior número de alunos do que transferiu para 415.

4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O caminho que nós percorremos, na execução deste trabalho, foi o mais convencional possível e, como tal, não permitiria conclusões absolutamente originais ou que pudessem ser tomadas como definitivas, nem tínhamos esta pretensão.

O rigor possível com os números, de confiabilidade nem sempre tão rigorosa, como demonstramos em algumas passagens, não teve o objetivo de subestimar aspectos qualitativos do problema, ou as infindáveis teorizações sobre uma questão que, do ponto de vista formal já estava posta desde meados de 1996, se consolidou no final daquele ano e teve mais o anos de 1997, como uma espécie de tempo de maturação desperdiçado.

As peculiaridades da rede pública de ensino paulista — entendida como composta por todos os alunos que estudam nas escolas estaduais e municipais — propiciou condições ótimas de gestão e implantação da municipalização do ensino, para a Secretaria Estadual da Educação.

Todos quantos tenham participado de alguma discussão pública, debates ou reuniões técnicas junto à Secretaria, acompanhando prefeitos ou dirigentes municipais de educação, sabem do que estamos falando.

A forma categórica e imperativa com que se davam certas colocações, por vezes contrangedoras aos interlocutores, não deixavam dúvidas quanto a real intenção relativa ao número de alunos que se pretendia municipalizar e a velocidade com se pretendia fazê-lo.

Quanto ao número, o objetivo pretendido e divulgado era o de municipalizar os alunos de 1ª. a 4ª. ou quantia equivalente, na hipótese de que alguns municípios não assumissem a totalidade dos alunos naquele nível.

Em relação à pressa, após a implementação do Fundo, ela praticamente deixou de existir.

Partindo de duas premissas principais — a da irreversibilidade e a dos riscos possíveis, pela assunção de tarefas iguais, com *per capitas* iguais por municípios com padrão de gestão e condições financeiras muito desiguais entre si — é que escolhemos este caminho de, via simulações para todos os municípios, colocar à disposição de tantos quantos se interessem pelo assunto, um conjunto de informações quantitativas, mas também algum ponto de vista especulativo, a partir das

unesp

fundamentações que desenvolvemos, sobre como imaginamos o processo poderá se concretizar.

Neste sentido, não é leitura que se preste à busca de orientação categórica, do tipo manual, minutas e roteiros.

Inexistentes no início do processo, já há disponibilidade desse tipo de material, dos quais a referência óbvia, para não sermos contraditórios, são os textos da FUNDAP [138].

Preparado conjuntamente por técnicos da Fundação e Secretaria Estadual de Educação, é de se esperar que o "caminho das pedras" de quem nele buscar socorro, será mais suave do que o de outros.

Afora os indicadores que caracterizamos e reunimos na seção anterior, durante a execução da pesquisa, nos diversos momentos em que partilhamos com os diferentes atores envolvidos no processo, constatamos o dano irreversível, pela não ocorrência do debate com o nível de aprofundamento que a situação exigia, simplesmente por que os dois pólos contendores consideraram desnecessário fazê-lo, após o momento em que a fatura foi liquidada pela aprovação da Emenda Constitucional no. 14.

Com ela, o debate que era frágil e estivera aquecido apenas na agenda das campanhas para as prefeituras municipais, praticamente deixou de existir.

Passávamos da resistência complacente para o início do mais previsível "beija a mão".

Cumpriu-se um vaticínio da atual Secretária Estadual, cujo comportamento e padrão de relacionamento com a sociedade e com o magistério, para seus inúmeros críticos, dentro e fora do magistério, podem ser definidos pelo messianismo, autoritarismo e a volúpia empreendedora dos bem intencionados.

Do outro lado, o magistério, na condição terceiro vértice do triângulo, também preferiu deixar as coisas acontecerem ao sabor das circunstâncias deterministas e determinantes da nova legislação.

Confluência de interesses, indiferença coletiva e obrigatoriedade constitucional: estavam postos os ingredientes do "angu" que escolhemos estudar.

Do que vimos, não dá para afirmar que tudo será uma maravilha ou catastrófico, mas é preciso e urgentemente necessário que o assunto saia do campo puramente institucional e corporativo e passe a ser de domínio público e popular.

unesp

Agora que já não existem mais fantasmas e paranóias para serem mobilizados, o tema deveria ser pauta preferencial nas discussões entre professores, pais de alunos e autoridades, direta ou indiretamente ligadas à educação.

Independente do teor ou do caráter, mais ou menos ideológico, é importante que a CNBB- Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros tenha escolhido justamente a educação como tema para a Campanha da Fraternidade deste ano.

A idéia recorrente que discutimos quanto aos diferentes níveis de integração possíveis entre estado e municípios, inclusive com formas de avaliação e critérios mais abrangentes do que os atuais, servem para demonstrar o quanto estão enganados aqueles que acreditam que a simples existência do Fundo será a pedra de toque redentora da escola publica e do ensino fundamental.

Reconheça-se o avanço na definição de *per capitas* e do critério número de alunos para definição dos valores dos convênios, mas a municipalização não poderia, na perspectiva que defendemos, se resumir a apenas isso.

O que é questionável e estamos questionando, é o padrão indiferenciado que a legislação estabeleceu para o atendimento dos municípios, cuja realidades são muito diferenciadas entre si.

Há que estabelecer parâmetros e políticas compensatórias para suprir estas desigualdades.

A gravidade de alguns casos, que não autorizariam qualquer expectativa positiva ao mais otimista defensor da municipalização, exigiria a existência de um mecanismo tal, que impedisse determinados municípios de aventurarem-se a gerenciar determinadas tarefas que nunca realizaram antes e que, não fossem as circunstâncias de perda de receita, jamais o fariam.

Como vimos é possível a instrumentalização do Fundo como fonte adicional de receita pelos municípios.

Mesmo supondo que um daqueles prefeitos de determinada cidade, de baixíssima arrecadação e que pode dobrá-la se assumir um número de alunos determinado, resolva promover uma revolução no setor educacional da sua cidade, com que outros recursos ele poderia contar? É possível para quem não tinha, até então, nenhum serviço de educação sob sua responsabilidade, assumir um serviço tão complexo como será gerenciar uma rede de ensino fundamental? Os R$700,00, num caso como esse, terão muito menos condições de uso otimizado do que em

unesp

outras cidades como mais experiência, pessoal habilitado e, se precisar, outros recursos próprios.

É tão arriscado, e vulnerabiliza tanto, o processo de municipalização esta possibilidade dos municípios transformá-la em fonte adicional de receitas, claro, contando sempre com a burla à lei, que, ou a Secretaria cria um mecanismo de coibi-la, ou se estabelecerá um processo de canibalização entre a rede estadual remanescente e a rede municipal recém constituída, na disputa por alunos, convertidos em valor de troca.

Não há por que duvidar que isto possa ocorrer e já há mobilização forte dos prefeitos das capitais e partidos políticos propondo alterações nos critérios e nos valores de repasse pelo Fundo, justamente visando atenuar os "prejuízos", através de três alternativas: aumento do valor *per capita* por aluno; criar limites de perda em relação às receitas próprias ou; compensações às perdas, com outros recursos.

Outro aspecto que não tem merecido toda a atenção é a constituição e organicidade dos Conselhos Municipais de Educação e de Gestores do Fundo.

Obviamente que não se espera que os governos federal e estadual desçam a detalhes de verificar e fiscalizar a atuação dos mesmos, mas ajudaria muito se criassem condições para que toda a população soubesse o que são, o que representam, o que podem e como acioná-los.

Há muita gente boa, com tempo disponível, disposição e conhecimento razoável para se dedicar às questões educacionais, voluntariamente, além dos limites dos gabinetes e das relações sociais dos prefeitos.

Por fim, seria preciso deixar claro para a sociedade três pontos fundamentais: qual o limite de tolerância para a degradação do ensino; que mecanismos e quando seriam utilizados para a verificação da qualidade do ensino ministrado e; sob que condições a Secretaria interviria no convênio, reassumindo a escola estadual municipalizada ou promovendo um intervenção na escola de rede municipal própria.

Guiomar Namo de MELLO, que tem muita coisa escrita sobre o tema e já gozou de mais prestígio junto aos "intelectuais" do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, na década de 80, cunhou a expressão "*descentralização que vem do centro*" para criticar os programas pretensamente descentralizadores dos governos militares e, em regra, dos seus sucessores civis.

unesp

Não se sabe exatamente o que a autora pensa do atual processo mas, a menos que ela também tenha esquecido o que já escreveu, não há como negar que a sua expressão, que se transformara em clichê, ganhou sobrevida e atualidade, exatamente pela execução das políticas públicas atuais por pessoas com as quais conviveu e compartilhou muitas das suas idéias.

Está para ser aprovado, pelo Congresso, o Plano Nacional de Educação, que fixa metas para os próximos 10 anos. Existem dois projetos, o oficial, elaborado pelo MEC e outro elaborado pelo CONED – Congresso Nacional de Educação, que é uma instância suprapartidária.

A principal e fundamental diferença está no nível de comprometimento do PIB proposto em cada um, para ser atingido nos próximos 10 anos: 6,5%, no do MEC e 10%, no do CONED.

Este não é o único ponto divergente, mas dá para imaginar que será o mais polêmico quando se considera, numa conta otimista que o país gaste apenas 3,5% de seu PIB, o que é um valor muito menor do que outros países em situação semelhante ao Brasil e uma vergonha em si mesmo, quando se considera, comparativamente, o custo das dívidas públicas, interna e externa

Nas nossas andanças, discutindo a municipalização e recolhendo impressões sobre o assunto, fomos acusado de legalista, oficialista, municipalista, por quem era dogmaticamente contra e antimunicipalista, por quem era exagerada e ingenuamente a favor para, depois de tanto tempo, ainda não conseguirmos uma autodefinição, nos termos maniqueístas de ser contra ou ser simplesmente a favor.

Há um espaço teórico importante para ser ocupado com a discussão e a busca de novas alternativas ao que hoje está posto.

Não é possível que o país avance e ultrapasse o limiar deste século com tantos problemas irresolvidos, em todos os setores, mas principalmente no setor educacional que é a política pública que atinge mais pessoas simultaneamente.

Maior comprometimento do PIB com a educação, escola pública e não estatal, recursos diretamente na escola, gerenciamento completamente autônomo pela comunidade escolar, muita cobrança, fiscalização e intensa mobilização da sociedade.

No dia em que for possível combinar todas estas pré condições, a escola pública será tão melhor, que se transformará em objeto de outros tipos de pesquisas.

unesp

Neste tempo, se daria mais valor às "coisas escritas" e aos inúmeros trabalhos e pesquisas que o tema educação suscitou.

Convertidas em "passado", seriam motivo de orgulho, se as coisas que sobre ela escrevemos tiverem contribuído minimamente nesta caminhada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1- AFFONSO, Ruy. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In: O novo município. Economia e política local. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, vol. 10/nº 3/JUL-SET/1996, p. 3 – 10.

2- ALVES, Odair R. O município: dos Romanos à Nova República. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1986.

3- AMES, B. Political survival: politicians and public policy in Latin America. Berkley: University of California Press, 1987.

4- APM. Associação Paulista de Municípios. Carta da Educação. São Paulo: 26/08/97. (mimeo)

5- ARELARO, LISETE R. G. Para onde vai a educação infantil no Brasil? São Paulo: Fundação Carlos Chagas, sd., 8 p. (mimeo)

6- ARRETCHE, M. T. S. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas publicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 31, 1996.

7- _____. Concepções alternativas ao neoliberalismo: a proposta da CEPAL. Minas Gerais, 1993. In: ZIBAS, Dagmar M. L. Escola Pública *versus* Escola Privada: O Fim da História? Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo: mar/97, n.º 100, p. 57-78.

8- ATPCE. Estados e Municípios: Parceiros na Educação. Municipalização: Avaliação do Processo. (Rel. Prel.). São Paulo: Secretaria de Estado da Educação,ago/1996. (mimeo)

9- BANCO MUNDIAL. Prioridades e estratégias para a educação. 1995 (mimeo)

10- BARBIERI, Iris. Descentralização do Ensino Público – aspectos conceituais, administrativos e constitucionais. (Coleção Textos). Araraquara, UNESP, 1992.

11- BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios - contribuição à sua redefinição. São Paulo: Cortez, ANDE, ano 9, nº 16, 1990. p.20-4.

12- _____. Os sistemas municipais de ensino e a educação infantil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, sd., 9 p. (mimeo)

13- BARZELAY, M. Breaking trhough bureaucracy. University California Press,1992.

14- BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. R. (Orgs.) Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993, p. 135 –172.

14- BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. R. (Orgs.) Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993, p. 135 –172.

15- BORJA, J. A participação citadina. Espaço & Debates, ano VIII, 1988, n.o 24. p.14 – 24.

16- _____. Estado: descentralización y democracia. Bogotá: Foro Nacional por Colômbia, 1989.

17- BRASIL. Constituições Brasileiras (1824 - 1891 - 1934 - 1947 - 1967 e suas alterações). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, vol. 1, 1986.

18- _____ Constituição – 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

19- _____. Emenda Constitucional 14/96, de 12 /09/96, publicada no DOU em 13/09/96.

20- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394, de 20/12/96, publicada no DOU em 23/12/96.

21- _____. Lei Federal nº 9.424/96. Dipõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasilia: Câmara dos Deputados, 1996.

22- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. e Valorização do Magistério: guia para a sua operacionalização. CEPAM, São Paulo: 1997. 36 p.

23- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Resultado do Censo Escolar de 1997. Brasília, DOU nº 236, 05/12/97, p. 28.824 – 28.844.

24- BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

25- BURSZTYN, M. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes, 1985.

26- CALLEGARI, C. & N. Ensino fundamental: a municipalização induzida. São Paulo: Editora SENAC, 1997.

27- CASASSUS, Juan. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: nº 74, Agosto/1990, p.11-9.

28- _____. Modernidade educacional e Modernização Educacional. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, nº 87, p.5 – 12, nov. 1993.

29- CASTRO, José Nilo de. Morte ou ressurreição do municípios? Estudo da autonomia municipal no Brasil e na França. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

30- CASTRO, Maria H. G. de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. Campinas NEPP/UNICAMP, Caderno de Pesquisa nº 3, abril, 1988.

31- _____. Descontinuidade das política públicas no Brasil. (Subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação. Campinas: 1993, 9 p. (mimeo)

32- _____. A política do governo federal para a educação básica. Texto apresentado na 48ª Reunião da SBPC – PUC/SP, São Paulo: 1996.

33- CENPEC – Centro de Pesquisas para Educação e Cultura. Qualidade para todos: o caminho de cada escola. São Paulo: CENPEC, 1994.

34- CEPAL. Transformación productiva com equidad. Santiago do Chile: 1990.

35- CEPAL/UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad. Santiago do Chile: 1992.

36- CORAGGIO, J. L. Economia y educación en América Latina: notas para uma agenda. Equador: FLACSO, 1991.

37-_____. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L.,WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p.75-123.

38- COSTA, João Bosco A. da. A ressignificaçaõ do poder local – imaginário político brasileiro pós – 80. In: O novo município. Economia e política local. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, vol. 10/nº 3/JUL-SET/1996, p. 113 - 118.

39- CRAIDY, Camem M. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, sd., 5 p. (mimeo)

40- CUNHA, Luiz Antonio. Educação Brasileira: projetos em disputa. São Paulo: Cortez, 1995.

41- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. São Paulo: Espaço & Debate – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n.º 23, 1988, p. 26 - 39.

42- DAVEY, K. Strengthening municipal government. Washington: The World Bank/INU, 1989, 69 p. (Report INU, 47).

43- DEMO, Pedro. A nova LDB: Ranços e Avanços. São Paulo: Papirus, 1977.

44- DIDONET, Vital. A LDB e a política de educação infantil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, sd., 9 p. (mimeo)

45- DOESP. Decreto nº 42.778 de 31/12/97. São Paulo: 01/01/98. p.5 –6.

46- _____.Resolução nº 12/97 e Instruções nº 1/97. São Paulo: 08/01/98. p.11-12.

47- DOWBOR, L. Introdução ao Planejamento Municipal. São Paulo: Brasiliense, 1982.

48- _____. O que é poder local. (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1994.

49- DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização política nacional. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1939.

50- FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1958.

51- FELICISSIMO, J. R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, vol. 8/nº 2/ABR-JUN/1994, p. 45 – 52.

52- FERNANDES, Florestan. O dsebate sobre a Lei de Diretrizes e Bases. In: A transição prolongada. O período pós-constitucional. São Paulo: Cortez, 1990. p. 209 – 211.

53- FIGUEIREDO, R. e LAMOUNIER, B. As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1996.

54- FISHER, Tânia. O poder local no Brasil: temas de pesquisa e desafios da transição. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janerio: 25(2):86-92, abr/jun, 1991.

55- _____. Poder Local: um tema em análise. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 26(4):105-113out/dez, 1992.

56- FLEIUSS, Max. História Administrativa do Brasil. São Paulo: Cia Melhoramentos, 2ª ed., 1925.

57- FOLHA DE SÃO PAULO. NE tem metade dos 'sem escola". São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 6, 16/10/97.

58- _____. MEC vai pagar R$126 por aluno. São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 6, 17/10/1997.

59- _____. Prefeitos de São Paulo criticam o 'fundão'. São Paulo: Cad. Cotidiano, p.4, 18/10/97.

60-_____ Paraíba quer compensar perda do fundão. São Paulo: Cad. Cotidiano, p.4, 28/10/97.

61- _____. Plano para a educação é lançado no NE. São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 9, 25/10/1997.

62-_____. São Paulo faz 108 municipalizações. São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 5, 04/11/1997.

63- _____. Senado aprova a prorrogação do FEF até 99. São Paulo: Cad. Brasil, p. 8, 20/11/1997.

64- _____. Déficit se espalha entre prefeituras de SP. São Paulo: Cad. Cotidiano, p.4, 27/11/97.

65- _____. Prefeitos ameaçam retaliar governo FHC. São Paulo: Cad. Cotidiano, p.6, 6/12/97.

66- _____. Estados terão 1,4 bilhão de linha de crédito federal. São Paulo: Cad. Brasil, p.9, 09/01/98.

67- _____. MEC aponta 84 mil matrícula 'fantasmas'. São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 4, 22/01/1998.

68- _____. Fantasmas no Fundão. São Paulo: Cad.1, Editorial, p. 2, 24/01/1998.

69- _____. Prédio da Previdência vira escola em São Paulo. São Paulo: Cad. Cotidiano, p. 5, 28/01/1998.

70- _____. Rede pública tem a pior aprovação na USP. Cad. Cotidiano, p. 1, 12/02/1998.

71- _____. Promotores denunciam 386 empreiteiros por cartel. São Paulo: Cad. Brasil, p. 5, 12/02/1998.

72- FONSECA, João Pedro da. Poder Local e Municipalização: em busca da utopia – um estudo no município de Jacuí - MG. São Paulo: FEUSP, Tese (Livre Docência), 1995. (mimeo)

73- FREI, Fernando. Análise de Agrupamentos: Estudo metodológico e aplicações em Epidemiologia. São Paulo: FSP-USP, Dissertação de Mestrado, 1998. 117 p. (mimeo)

74- FREYRE, Gilberto. The masters and slaves: a study in the development of Brazilian civilization. New York: Knopf, 1964.

75- FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. IN. Neoliberalismo, educação e qualidade total. Rio de Janeiro: Vozes, 1996, p. 35.

76- GADOTTI, M. Dívida externa e educação. In. Educação Municipal. São Paulo: v. 5, n.o 5, dez. 1989. p. 5 – 18.

77- _____. Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1990.

78- _____. & ROMÃO, J. E. (Orgs.). Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993.

79- _____. Sistema municipal de educação. IN: GADOTTI, M & ROMÃO, J. E. (Orgs.). Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993, p. 71 – 102.

80- GARCIA, Walter. Administração Educacional em Crise. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

81- GOMES, Candido A. C. A Educação nos anos 90. Cadernos de Políticas Sociais. (Série Documentos para Discussão). Brasília: IPEA, n.° 6, março de 1997.

82- GONÇALVES, Renaldo Antônio. Uma avaliação do financiamento da educação. O Estado de São Paulo de 1988 - 1992. São Paulo: PUC, Dissertação, 1996. (mimeo)

83- GUIMARÃES, J. L. Desigualdades Regionais na Educação. A municipalização do Ensino em São Paulo. São Paulo: Editora - UNESP, 1995.

84- GUSSO, D. A. Políticas públicas em educação, notas introdutórias à experiência brasileira recente. Contexto & Educação, Ijuí: ano 5, nº 19, Jul./Set. 1990, p. 9 – 21.

85- HAGUETTE, André. A sociedade, o Estado e o Sistema Nacional de Educação no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases. In: Coletânea CBE – Estado e Educação. São Paulo: Papirus, 1981. p.169 – 177.

86- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O que os municípios esperam dos governos estaduais e federal. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/IBOPE, 1995. 52.p.

87- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico – 1996. Na Internet, http//: www.ibge.gov.br

88- JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez,1989.

89-_____. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. LUA NOVA. São Paulo: nº 20, maio, 1990a p. 121 – 143.

90- _____. Administração Municipal, descentralização e participação. Educação Municipal. São Paulo: v. 3, nº 6, jun. 1990b. p. 7 – 19.

91- KAHIR, A. Propostas de reforma tributária. São Paulo: Fundap/IESP,1993.

92- LAUGLO, Jon. Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo: mar/97, nº 100, p. 11-36.

93- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 2ª ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

94-LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: nº 74, Agosto/1990, p.5-10.

95- LORDELLO DE MELLO, D. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir o seu papel. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 25(4):199 – 217, out/dez, 1991.

96- _____. O munícipio na organização nacional: bases para uma reforma no regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

97- MEDEIROS, A. C. Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982. New York: Garland, 1986.

98- _____. Os impactos sociais da crise econômica: políticas sociais e transição democrática. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: v.23, nº 3, p. 175 –227, mai/jul./1989.

99- MEDINA, A. V. de A. Tarefas ou poder: o que descentralizar? Cadernos de Pesquisa, São Paulo: (60): 45 – 47, fev., 1987.

100- MELCHIOR, J. C. de A. "A política de vinculação de recursos públicose o financiamento da educação no Brasil". Tese de Doutoramento, Revista Estudos e Documentos, vol. 17. Faculdade de Educação da USP. São Paulo: 1981.

101- _____. de A. "Financiamento da educação no Brasil: Políticas de captação". In: História de uma proposta de Emenda à Constituição. João Calmon, Publicação do Senado Federal. Brasília: 1977.

102- _____. "Financiamento da educação: Captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática". In: Projeto Educação, Tomo IV, Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal e Universidade de Brasília. Brasília: 1979, p. 139 – 233.

103-_____. "O financiamento da educação no Brasil". Coleção Temas Básicos de Educação. São Paulo: EPU, 1987.

104- _____. (Coord.), SOUZA, Alberto de Mello e VELLOSO, Jacques R. "O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau". MEC/BIRD, Basília: 1988, 2 volumes.

105- _____. Financiamento e orçamento da educação. In: GADOTTI, M. & ROMÃO, J. E. (Orgs.). Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993.

106- MELLO, Guiomar Namo de. Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo:Cortez, 1992.

107- MELO, Marcus A. "Democracia, neo-localismo e mal estar-social: a geometria política da Nova República. In: Pobreza e desigualdade social. Agendas de políticas públicas. Rio de Janeiro: Iuperj, agosto, 1993.

108- _____. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal" - efeitos perversos da descentralização? In: O novo município. Economia e política local. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, vol. 10/nº 3/JUL-SET/1996, p. 11-21.

109- MIRANDA, Marília Gouvea de. Novo Paradigma de Conhecimento e Políticas Educacionais na América Latina. Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo: mar/97, nº 100, p. 37-48.

110- MOISÉS, J. A. Cidade, povo e poder. São Paulo: 2a ed. CEDEC/Paz e Terra, 1985.

111- _____. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. LUA NOVA, São Paulo: nº 16, mar./1989. p.47 – 86.

112- MONLEVADE, J. C. de. As verbas da educação. Educação Municipal. São Paulo: v.3, nº 6, jun., 1990. p. 133 - 141.

113- MULLER NETO, J. S. Governabilidade e saúde: o município em questão. Revista da Administração Municipal. Rio de Janeiro: v. 40, nº 209, out./dez., 1993.

114- NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: MEC/FNDE, 1996.

115- NEPP/UNICAMP. Pesquisa – descentralização de programas do MEC. Campinas: UNICAMP, 1998.

116- NEVES, G. H. Descentralização Governamental, Município e Democracia. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. (Textos de Adm. Municipal).

117- OLIVEIRA VIANA, F. Instituições políticas brasileiras. Rio de Janeiro: Record Cultural, 1949.

118- OLIVEIRA, Cleiton de. Estado, Município e Educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo. Campinas: UNICAMP - Faculdade de Educação, 1992. Tese de Doutorado.

119- OLIVEIRA, Maria das G. C. de. e NEVES, Lucia M. W. Planejamento educacional e clientelismo político. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: nº 56, p.4 – 10, 1986.

unesp

120- PARO, Vitor *et al* . Escola de tempo integral. O desafio para o ensino público. São Paulo: Cortez, 1988.

121- PNUD – Relatório Mundial da Pobreza nos Países em Desenvolvimento, 1997.

122- PRADO JR. Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. 20ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.

123- PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA SÃO PAULO. Documento preliminar. São Paulo: setembro de 1994, 21 p. (mimeo)

124- PONT, Raul. Sangria dos municípios. In: Tendências/Debates, FOLHA DE SÃO PAULO: p. 3, 25/10/1997.

125- QUEIROZ, M. I. P. de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros estudos. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

126- RIBEIRO, M. L. S. História da educação brasileira. Organização Escolar. 9ª Ed., São Paulo: Cortez, 1989.

127- RIBEIRO, Sérgio Costa. A educação e a inserção do Brasil na modernidade. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: nº 84, p.63 – 82, fev./1993.

128- _____. Educação e Cidadania. Ensaio, Rio de Janeiro: nº 4, jul/set. 1994.

129- ROMANELLI, Otaiza O. de. História da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1988.

130- ROMÃO, J. Estáquio. Financiamento da educação: implicações para a educação municipal. Brasília: Em Aberto, v.8, nº.42, abr./jun. 1989.

131- _____. A administração municipal da educação. Educação Municipal. São Paulo: v.3, nº 6, p. 39 – 52, jun., 1990.

132-_____. Poder Local e Educação. São Paulo: Cortez, 1992

133- _____. UNDIME: ator, personagem, agente ou sujeito da educação brasileira. In: GADOTTI, M. & ROMÃO, J. E. (Orgs.). Município e Educação. São Paulo: Cortez, 1993.

134- _____. Projeto Educacional Neoliberal e a Municipalização do Ensino no Brasil. 1994, p.1-13. (mimeo)

135- SABÓIA, A. L. *et al.* Renda e pobreza das crianças no Brasil. Cadernos de Políticas Sociais. (Série Documentos para Discussão). Brasília: IPEA, nº 5, fevereiro de 1997

136- SADER, E. Quando os novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

137- SANTOS FILHO, J. C. Federalismo, poder local e descentralização. Educação Municipal. São Paulo: v.3, nº 6, p. 20 – 36, jun., 1990.

138- SÃO PAULO. Descentralização e reformas no ensino fundamental: unindo forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo.(3 vol.). São Paulo: SEESP/FUNDAP, 1997.

139- SAVIANI, Demerval. Educação e Questões da Atualidade. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

140- _____. A nova Lei da Educação. São Paulo: Cortez – Autores Associados, 1997.

141- SEADE. Educação em São Paulo: uma análise regional. Coleção Realidade Paulista. São Paulo: v.3, 1989.

142- _____. População Economicamente Ativa - PEA em São Paulo. Na Internet, http//:www.seade.gov.br.

143- SILVA, M. A. S. S. A escola como foco de análise: um estudo de 16 unidades escolares. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: nº 9, p.43 –50, nov./1995.

144- SILVA, Rose Neubauer da. Política educacional para os anos 90. In: Coletânea CBE – Estado e Educação. São Paulo: Papirus, 1981. p.231 – 256.

145- _____ *et al.* O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. In: Cadernos de Pesquisa, São Paulo: nº 84, p.5 –16, fev./1993.

146- _____. Estado e Municípios: Parceiros na Educação. São Paulo: Fundação SEADE, São Paulo em Perspectiva, v.10/nº 3, p.71-87, 1997.

147- SMITH, Adam. Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

148- SOUZA, Celina. Reinventando o poder local – limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. O novo município. Economia e política local. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, vol. 10/nº 3/JUL-SET/1996, p. 103 – 112.

149- SOUZA, A. M. Financiamento à educação e acesso à escola no Brasil. IPEA-INPES, Rio de Janeiro:1979.

150- _____. Despesas governamentais no Brasil – 1970 a 1980. Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FPEU-INEP-MEC, Santa Catarina: s/d. (mimeo)

151- SCHWARTZMAN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1988.

unesp

152- TEDESCO, J. C. Desarroíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. In: ZIBAS, Dagmar M. L. Escola Pública versus Escola Privada: O Fim da História? Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo: mar/97, nº 100, p. 57-78.

153- TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. In: Educação Municipal. São Paulo: v.2, nº 5, p. 121 –136, nov./1989.

154- TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na América. Trad. De Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo. EDUSP, 1977.

155- TOMMASI, L. de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

156- VALENTE, Ivan. A municipalização imposta e a exclusão social. Brasilia: 1997. 32 p.

157- VELLOSO, J. R. "Distribuição de renda: Educação e políticas de Estado". In: LEWIN, M., SOLARI, M. A. SOUZA, A. M, LEAL DE MIRANDA, G. V. Capítulo sobre educação e desigualdade no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1984.

158- _____. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, G. *et al* Educação e Transição Democrática. São Paulo: Cortez, 1985.

159- _____. Educação e Constituinte: quatro questões de financiamento do ensino. Em Aberto, Brasília, MEC, nº 5, 1986, p.41 – 52.

160- WCEFA. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decênio de 1990. Santiago: UNESCO-OREALC, 1990.

161- ZAGO, GUERINO *et al* . A municipalização do ensino público em São Paulo. São Paulo: julho de 1997, 75 p. (mimeo)

162- ZIBAS, Dagmar M. L. Escola Pública *versus* Escola Privada: O Fim da História? Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo: mar/97, nº 100, p. 57-78.

BIBLIOGRAFIA GERAL

ARRIGHI, Giovani. O longo século 20. São Paulo: Contraponto/Unesp, 1996.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação Estado e Democracia no Brasil. SP/Niterói/Brasília: Cortez/EDUFF/FLACSO, 1992.

GENTILLI, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz T. da. Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Petrópolis: 1995.

GRAMSCI, A. Notas sobre Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

HOBSBAWM, Eric. Era dos Extremos. O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LASCH, Christopher. A rebelião das elites e a traição da democracia. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995.

RIFKIN, Jeremy. O Fim dos Empregos. São Paulo: Editora Makron, 1997.

SANTOS, Boaventua de Souza. Pela mão de Alice. O social e o político na pós - modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SCHIAFF, A . Sociedade informática. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SCHULTZ, T. O Valor Econômico da Educação. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TOFFLER, A . A terceira onda. Rio de Janeiro: Record, 1985.

ANEXOS

Para entender os anexos:

- As tabelas 33 e 34, apresentam alguns indicadores relacionados com a discussão que fizemos, no corpo do trabalho, sobre o padrão indiferenciado que vem sendo adotado na celebração de convênios, para a municipalização do ensino.

- No restante do material, estão relacionados todos os municípios do estado, de acordo com o critério de agrupamento que adotamos (p.142) e traz as informações mais relevantes sobre cada um deles: todos que estão grafados em *itálico* constaram no Censo do MEC como tendo alunos municipais no ano de 1997; na 1ª coluna está o número de alunos nesta condição; na 2ª total de alunos de ensino fundamental da rede pública local, na 3ª o per capita, apenas com recursos próprios e, na 4ª o número máximo de alunos que poderiam absorver, apenas com estes recursos, evitando a dependência ao Fundo.

unesp

TABELA 33

ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
O VOLUNTARISMO DE QUEM PODE MENOS
(20 CASOS DE INDICADORES PRECÁRIOS)

MUNICÍPIOS	População IBGE 1996	Taxa de Crescimento Anual	Per capita por habitante	Per capita por aluno Ens. Fund.	Capac. Máxima Absors.	Relacionamento Com o FUNDO (Perde ou Ganha)	Impacto do Fundo/Orç. Educação
FRANCISCO MORATO	106328	4,86	97,20	55,65	8,6	- 1.188.157,05	46,0
CARAPICUÍBA *	328015	2,95	93,00	68,99	10,6	1.383.685,58	43,7
FERRAZ DE VASCONCELOS	121992	4,87	123,54	84,90	13,1	- 1.934.072,85	51,3
ITAQUAQUECETUBA *	228533	6,74	135,75	85,85	13,2	752.786,81	46,6
FRANCO DA ROCHA	97996	2,76	130,22	89,07	13,7	- 1.546.962,60	48,5
ITAPEVI *	133769	4,38	155,70	94,12	14,5	4.095.804,92	46,6
POTIM *	12450	Nd	133,00	96,76	14,9	676.887,21	58,6
RIO GRANDE DA SERRA	34771	3,06	166,47	115,69	17,8	- 773.604,90	53,5
EMBU-GUAÇU *	42556	3,24	197,41	119,25	18,4	- 891.297,55	47,4
RIBEIRÃO BRANCO *	19198	-0,08	177,06	120,57	18,6	- 387.046,86	56,6
GUAPIARA *	19195	0,98	183,45	124,31	19,1	- 222.438,72	57,6
BARRINHA*	21775	2,92	176,27	127,83	19,7	- 253.809,34	53,9
ITAPECERICA DA SERRA *	110362	3,45	207,20	133,94	20,6	- 1.728.329,29	48,3
PARIQUERA-AÇU *	15827	3,75	198,48	140,28	21,6	- 377.166,98	55,6
POÁ *	84843	2,14	199,96	141,46	21,8	- 1.233.338,64	40,9
EMBU *	195676	4,64	202,84	141,49	21,8	- 3.426.865,24	35,2
AREIÓPOLIS	10145	0,31	219,30	141,70	21,8	- 321.525,45	57,8
PRATANIA *	3586	Nd	257,12	142,88	22,0	254.960,14	49,7
ADAMANTINA *	32739	0,4	253,95	249,47	38,4	16.596,81	45,8
JANDIRA *	75442	3,77	172,32	457,20	70,4	393.602,56	52,6

Fontes: IBGE/96; Censo Escolar/97 e FUNDAP/97

unesp

TABELA 34
ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO
A OMISSÃO DE QUEM PODE MAIS
(20 CASOS DOS MELHORES INDICADORES)

MUNICÍPIOS	População IBGE 1996	Taxa de Crescimento Anual	Per capita por habitante	Per capita por aluno Ens. Fund.	Capac. Máxima Absors.	Relacionamento Com o FUNDO (Perde ou Ganha)	Impacto do Fundo/Orç. Educação
MARAPOAMA *	1950	nd	838,04	793,29	122,1	- 109.752,07	57,5
URU	1504	2,2	1.053,34	800,12	123,2	- 233.840,85	59,0
ÁGUAS DE STA. BÁRBARA *	4317	-6,25	867,71	807,31	124,3	- 86.719,31	36,2
ILHA COMPRIDA *	2584	nd	2.112,37	809,05	124,6	53.263,48	20,0
RUBINÉIA *	2483	2,12	1.030,89	823,94	126,9	- 236.248,99	46,2
BERTIOGA *	17016	nd	1.365,86	851,13	131,1	132.510,48	11,5
ALUMÍNIO	13248	nd	966,15	859,80	132,4	1.833.347,89	57,3
BENTO DE ABREU	2319	-0,66	1.015,23	863,44	132,9	- 339.876,15	57,7
TACIBA *	5056	1,26	1.118,63	870,12	134,0	- 793.219,98	58,0
ILHA SOLTEIRA *	22178	nd	952,43	870,69	134,1	- 1.918.624,01	56,6
UNIÃO PAULISTA	1356	0,54	1.072,60	876,17	134,9	- 214.979,25	59,1
CUBATÃO *	96486	1,15	1.285,49	929,73	143,2	- 8.057.225,08	48,6
ÁGUAS DE SÃO PEDRO *	1715	0,21	1.640,55	972,43	149,7	58.123,24	31,8
SANDOVALINA *	2683	2,23	1.619,59	974,30	150,0	- 497.660,16	50,8
LUÍS ANTÔNIO *	6883	3,34	1.476,60	989,94	152,4	- 1.247.050,02	57,2
SÃO CAETANO DO SUL *	140808	-1,19	884,79	1.046,70	161,2	- 12.087.725,53	44,6
ZACARIAS *	1785	nd	1.259,19	1.056,89	162,7	- 309.292,91	58,4
BORÁ *	768	0,45	1.919,68	1.170,09	180,2	- 205.090,70	59,2
GUARANI D'OESTE	2024	-21,47	2.276,03	1.882,84	289,9	- 684.652,95	59,4
PAULÍNIA *	44440	3,9	2.602,73	2.010,87	309,6	- 13.204.332,36	55,5

Fontes: IBGE/96; Censo Escolar/97 e

MUNICÍPIOS	MEC/1997 Alunos Municipais	REDE PÚBLICA (Munic. +Est.)	PER CAPITA ENS. FUND. (Reais)	CAP. DE ABSORÇ. (%)
GRUPO 1				
ALTAIR	-	653	485,68	488
ALUMÍNIO	-	2.293	837,30	2.956
ASPÁSIA	-	330	660,55	336
BALBINOS	-	308	751,89	357
BENTO DE ABREU	-	450	784,77	544
BOREBI	-	362	781,87	436
BURITIZAL	-	643	476,30	472
CRUZÁLIA	-	584	493,80	444
DIRCE REIS	-	350	604,34	326
DOLCINÓPOLIS	-	346	668,42	356
EMBAÚBA	-	482	498,27	370
EMILIANÓPOLIS	-	501	489,98	378
FLORÍNEA	-	648	535,50	534
GUARANI D'OESTE	-	376	1.837,77	1.064
ITAJU	-	403	635,31	394
LOURDES	-	361	633,15	352
LUCIANÓPOLIS	-	512	476,35	376
MIRA ESTRELA	-	480	595,63	440
NOVA CANAÃ PAULISTA	-	328	714,98	361
NOVA GUATAPORANGA	-	463	468,87	334
NUPORANGA	-	1.012	511,69	797
ONDA VERDE	-	548	565,52	477
OUROESTE	-	1.119	611,91	1.054
PEDRANÓPOLIS	-	535	527,47	435
RUBIÁCEA	-	482	566,92	421
SANTA CLARA D'OESTE	-	423	644,24	420
SANTA SALETE	-	180	504,98	140
SANTANA DA PONTE PENSA	-	326	702,69	353
SANTO ANTÔNIO DO ARACANGU	-	1.382	556,91	1.185
SANTO EXPEDITO	-	446	493,13	339
SÃO FRANCISCO	-	472	482,79	351
SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES	-	498	493,21	378
SÃO JOÃO DE IRACEMA	-	338	751,96	391
SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO	-	437	533,18	359
SEBASTIANÓPOLIS DO SUL	-	421	585,74	380
SUZANÁPOLIS	-	507	646,89	505
TURIÚBA	-	319	770,84	379
TURMALINA	-	446	595,42	409
UNIÃO PAULISTA	-	240	909,03	336
URU	-	278	854,80	366
MONÇÕES	11	422	539,91	351
ELISIÁRIO	14	428	580,39	382
PIQUEROBI	14	563	563,73	489
TORRE DE PEDRA	14	342	598,53	315
FLOREAL	18	547	487,54	411
MOMBUCA	18	574	470,41	416
QUEIROZ	19	490	508,71	384
BORÁ	20	208	1.063,21	341

CORUMBATAÍ	21	714	509,86	561
FLORA RICA	24	427	592,16	389
MARINÓPOLIS	24	427	532,54	350
MAGDA	29	622	500,50	479
ZACARIAS	29	329	1.024,77	519
VISTA ALEGRE DO ALTO	31	699	502,74	541
IPEÚNA	34	660	507,04	515
ADOLFO	36	656	503,59	509
TACIBA	42	966	878,23	1.306
ÁGUAS DE LINDÓIA	56	2.664	296,52	1.216
ANALÂNDIA	77	662	544,70	555
SANDOVALINA	84	655	995,12	1.004
RUBINÉIA	91	449	855,13	591
ÓLEO	105	499	480,31	369
PARISI	165	291	781,95	350
GABRIEL MONTEIRO	176	470	527,25	382
MESÓPOLIS	178	391	617,88	372
NOVA INDEPENDÊNCIA	186	427	594,59	391
MARAPOAMA	193	308	795,87	377
CÂNDIDO RODRIGUES	210	457	531,58	374
SANTA RITA D' OESTE	235	478	648,05	477
PONTES GESTAL	242	510	548,54	431
PEDRINHAS PAULISTA	274	496	738,01	564
LUTÉCIA	275	518	590,10	471
MENDONÇA	290	534	565,43	465
LUÍS ANTÔNIO	318	1.500	1.016,34	2.347
MARABÁ PAULISTA	320	760	533,79	625
JOÃO RAMALHO	387	669	508,28	524
ÁGUAS DE SANTA BÁRBARA	389	701	801,55	865
SALES	394	716	477,22	526
ORINDIÚVA	405	716	564,33	622
MOTUCA	430	864	491,89	654
OSCAR BRESSANE	449	459	565,91	400
ARIRANHA	818	1.139	571,07	1.002
LOUVEIRA	1.336	3.761	619,17	3.586
CASTILHO	1.627	2.834	687,73	3.001
ILHA SOLTEIRA	1.649	3.746	845,82	4.879
PAULÍNIA	4.359	8.641	2.007,84	26.714
SÃO SEBASTIÃO	5.408	9.186	739,95	10.466
	GRUPO 2			
SANTO ANDRÉ	0	96289	319,30	47.340
OSASCO	9591	102527	258,04	40.736
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	18860	89666	397,44	54.872
	GRUPO 3			
ARAÇATUBA	-	23.264	270,20	9.679
ARARAQUARA	-	23.539	369,14	13.379
ITU	-	21.555	260,01	8.629
MARÍLIA	-	26.228	226,50	9.147
PRESIDENTE PRUDENTE	-	26.502	254,09	10.368
EMBU	106	43.423	137,11	9.167

SANTA BÁRBARA D'OESTE	948	27.377	174,19	7.343
RIO CLARO	1.127	22.817	357,67	12.566
SÃO CARLOS	1.513	24.240	359,43	13.415
TABOÃO DA SERRA	2.058	35.041	220,60	11.902
AMERICANA	2.122	25.892	388,56	15.491
INDAIATUBA	2.225	22.893	323,70	11.410
MOGI GUAÇU	2.318	25.310	259,83	10.126
SUSANO	2.568	42.819	257,51	16.978
SÃO CAETANO DO SUL	2.767	18.772	995,51	28.774
FRANCA	3.094	42.216	199,62	12.976
TAUBATÉ	3.628	35.506	268,66	14.688
JACAREÍ	3.999	30.222	367,30	17.092
PRAIA GRANDE	4.911	28.867	302,26	13.435
SUMARÉ	5.476	32.818	198,43	10.027
LIMEIRA	6.011	36.118	300,20	16.695
ITAQUAQUECETUBA	6.721	53.454	87,06	7.165
CARAPICUÍBA	7.258	67.388	67,90	7.046
COTIA	8.084	29.494	244,78	11.116
CUBATÃO	10.777	20.408	911,64	28.647
SÃO VICENTE	11.828	43.144	162,92	10.823
	GRUPO 4			
GUARUJÁ	15375	46415	335,09	23.948
SANTOS	25386	41293	772,78	49.134
	GRUPO 5			
DIADEMA	0	67938	267,43	27.975
PIRACICABA	0	46872	327,15	23.611
MAUÁ	1343	67997	244,26	25.574
BAURU	2512	40961	282,98	17.847
MOGI DAS CRUZES	2539	50901	247,69	19.412
SOROCABA	5797	73222	255,97	28.858
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	7016	44102	293,66	19.941
BARUERI	11164	41108	539,86	34.171
JUNDIAÍ	12950	46428	416,84	29.799
RIBEIRÃO PRETO	16504	67418	338,06	35.093
	GRUPO 6			
ARUJÁ	-	10.981	198,58	3.358
ASSIS	-	12.155	233,65	4.373
BEBEDOURO	-	11.622	255,12	4.565
BIRIGÜI	-	12.540	236,32	4.563
BOM JESUS DOS PERDÕES	-	2.383	215,26	790
CAIEIRAS	-	12.207	182,93	3.438
ESPÍRITO SANTO DO PINHAL	-	5.868	238,38	2.154
FERRAZ DE VASCONCELOS	-	25.172	89,81	3.481
FRANCISCO MORATO	-	28.440	54,51	2.387
FRANCO DA ROCHA	-	21.561	88,78	2.947
GAVIÃO PEIXOTO	-	887	196,96	269
GUARAREMA	-	4.111	356,24	2.255
IPIGUÁ	-	624	253,58	244
ITAPIRA	-	9.693	280,61	4.188

unesp

ITUVERAVA	-	6.134	289,85	2.738
LINS	-	10.302	184,76	2.931
MOGI MIRIM	-	11.820	317,71	5.782
MONGAGUÁ	-	5.083	301,90	2.363
NOVA ODESSA	-	7.253	276,66	3.090
NOVO HORIZONTE	-	4.621	321,24	2.286
OLÍMPIA	-	7.987	238,03	2.927
ORLÂNDIA	-	6.275	251,03	2.425
PIEDADE	-	8.432	177,63	2.306
PINDAMONHANGABA	-	22.063	209,76	7.126
REGISTRO	-	9.341	165,56	2.381
SALTO	-	16.007	275,27	6.785
SÃO JOAQUIM DA BARRA	-	6.988	215,29	2.316
SÃO PEDRO	-	3.894	308,56	1.850
TAMBAÚ	-	3.406	279,37	1.465
TATUÍ	-	13.740	185,55	3.925
TIETÊ	-	4.495	325,30	2.251
TUPÃ	-	9.715	203,00	3.037
VARGEM GRANDE DO SUL	-	5.450	195,05	1.637
VOTORANTIM	-	15.116	209,84	4.884
AMPARO	15	8.028	351,42	4.344
IGARATÁ	22	1.496	276,95	638
MONTEIRO LOBATO	29	864	296,57	395
VÁRZEA PAULISTA	53	15.809	162,67	3.960
CAMPO LIMPO PAULISTA	66	11.818	210,29	3.827
SERRA NEGRA	78	3.451	312,07	1.658
GARÇA	125	6.277	228,50	2.208
SOCORRO	129	5.065	209,13	1.631
PIRAPORA DO BOM JESUS	141	2.461	155,08	588
EMBU-GUAÇU	160	11.068	113,85	1.940
JABOTICABAL	163	9.858	295,33	4.483
CAPIVARI	166	6.756	276,33	2.874
IPERÓ	166	2.762	164,77	701
IGUAPE	179	5.788	233,51	2.081
ROSANA	179	4.405	300,69	2.039
PENÁPOLIS	186	7.934	266,83	3.260
JUMIRIM	190	300	291,14	134
ITÁPOLIS	195	5.728	264,15	2.330
PIRASSUNUNGA	200	8.136	355,02	4.448
BRAGANÇA PAULISTA	224	17.775	251,68	6.888
ILHABELA	245	3.493	300,95	1.619
VARGEM GRANDE PAULISTA	272	6.373	201,81	1.980
TREMEMBÉ	334	5.191	179,18	1.432
FERNANDÓPOLIS	363	8.901	219,05	3.002
JARINU	382	3.229	207,60	1.032
ATIBAIA	399	17.202	210,30	5.570
CACHOEIRA PAULISTA	402	4.970	150,96	1.155
ÁGUAS DE SÃO PEDRO	434	461	915,47	650
IBITINGA	457	7.107	210,44	2.303
PARDINHO	457	860	442,44	586
CABREÚVA	490	5.039	199,70	1.549
ILHA COMPRIDA	509	868	943,26	1.261
JALES	522	7.192	208,24	2.306

VALINHOS	533	9.462	529,85	7.719
ITUPEVA	558	4.780	244,93	1.803
PRESIDENTE VENCESLAU	568	6.003	205,33	1.898
MORUNGABA	575	1.756	360,26	974
BARRETOS	576	15.967	212,80	5.232
SANTA FÉ DO SUL	590	4.058	224,62	1.404
BATATAIS	598	7.406	253,42	2.890
ITANHAÉM	603	12.056	332,18	6.166
PEDREIRA	607	5.531	264,00	2.248
NAZARÉ PAULISTA	610	2.567	179,32	709
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	616	9.347	303,76	4.372
JUQUITIBA	640	5.978	137,97	1.270
MOCOCA	698	10.905	232,47	3.903
ARAÇOIABA DA SERRA	740	3.589	179,26	991
POÁ	771	18.593	136,87	3.918
SERTÃOZINHO	792	15.434	275,43	6.545
CRAVINHOS	823	4.444	220,98	1.512
VOTUPORANGA	843	10.389	209,35	3.349
BOTUCATU	848	15.037	278,77	6.454
ITIRAPINA	932	1.538	403,15	955
SANTANA DE PARNAÍBA	974	11.879	269,60	4.931
SANTA ISABEL	981	8.673	167,66	2.239
RIBEIRÃO PIRES	1.009	19.275	205,35	6.094
ANDRADINA	1.084	8.324	228,71	2.931
PORTO FELIZ	1.161	7.546	189,06	2.197
LENÇÓIS PAULISTA	1.173	9.039	281,83	3.922
OSVALDO CRUZ	1.178	3.985	258,17	1.584
BERTIOGA	1.233	3.582	973,26	5.368
CRUZEIRO	1.320	11.059	219,58	3.739
OURINHOS	1.368	14.750	244,96	5.563
BRODÓSQUI	1.411	2.543	275,86	1.080
APARECIDA	1.418	6.269	183,77	1.774
UBATUBA	1.453	12.065	327,42	6.082
ADAMANTINA	1.491	5.169	241,27	1.920
ITAPECERICA DASERRA	1.591	26.382	130,01	5.281
MATÃO	1.639	12.993	285,39	5.710
PERUÍBE	1.697	9.195	280,12	3.966
CATANDUVA	1.719	12.508	355,06	6.838
IBIÚNA	1.773	12.264	146,82	2.772
MAIRIPORÃ	1.879	12.324	179,43	3.405
CERQUILHO	1.918	4.280	351,03	2.313
DRACENA	1.926	6.421	219,31	2.168
AVARÉ	1.977	12.115	204,62	3.817
CARAGUATATUBA	1.993	13.327	246,42	5.057
TAQUARITINGA	2.137	8.282	226,19	2.884
ITAPETININGA	2.410	21.025	182,67	5.914
JANDIRA	2.624	16.623	117,31	3.002
HORTOLÂNDIA	2.791	24.139	212,43	7.896
MIRASSOL	2.816	6.951	252,10	2.698
ARARAS	3.135	15.769	314,57	7.638
MONTE ALTO	3.351	6.555	272,49	2.750
COSMÓPOLIS	3.369	7.144	289,61	3.186
PORTO FERREIRA	3.489	6.809	300,59	3.151

ITAPEVA	3.537	14.730	161,80	3.670
LEME	3.570	11.644	221,52	3.972
JAÚ	3.575	14.807	244,96	5.585
VINHEDO	3.732	6.485	579,41	5.786
SÃO ROQUE	4.049	11.412	238,00	4.182
CAMPOS DO JORDÃO	4.210	6.538	512,97	5.164
GUARATINGUETÁ	5.198	14.077	246,45	5.342
CAJAMAR	5.277	9.466	352,08	5.132
LORENA	5.478	13.183	152,13	3.088
ITATIBA	10.033	12.272	263,05	4.971
ITAPEVI	10.042	31.843	98,11	4.811
	GRUPO 7			
SÃO BERNARDO DO CAMPO	18780	112014	551,77	95.165
	GRUPO 8			
GUARULHOS	0	173028	306,38	81.626
	GRUPO 9			
CAMPINAS	28333	130010	435,17	87.113
	GRUPO 10			
AGUDOS	-	5.236	339,33	2.736
ALAMBARI	-	711	365,78	400
ALFREDO MARCONDES	-	615	379,14	359
ALTO ALEGRE	-	804	381,43	472
ÁLVARES FLORENCE	-	737	400,97	455
ALVINLÂNDIA	-	690	325,14	345
AMÉRICO DE CAMPOS	-	999	304,92	469
ANHEMBI	-	906	421,37	588
APARECIDA D'OESTE	-	899	306,58	424
ARANDU	-	1.076	354,45	587
ARCO ÍRIS	-	454	207,54	145
AREALVA	-	1.137	278,27	487
AREIÓPOLIS	-	2.497	133,65	514
BARÃO DE ANTONINA	-	584	427,10	384
BARRA BONITA	-	4.906	413,68	3.125
BARRA DO TURVO	-	1.682	343,70	890
BOITUVA	-	4.524	263,20	1.833
BOM SUCESSO DE ITARARÉ	-	616	372,98	354
BORACÉIA	-	680	419,93	440
BORBOREMA	-	2.090	331,95	1.068
BREJO ALEGRE	-	431	251,14	167
BROTAS	-	2.585	318,45	1.268
BURI	-	3.442	184,98	980
BURITAMA	-	2.199	338,41	1.146
CABRÁLIA PAULISTA	-	936	284,35	410
CAFELÂNDIA	-	2.631	295,64	1.198
CAIUÁ	-	840	446,70	578
CAJOBI	-	1.857	230,39	659

CAJURU	-	3.552	191,50	1.047
CAMPINA DO MONTE ALEGRE	-	940	265,42	384
CAMPOS NOVOS PAULISTA	-	828	372,15	474
CANANÉIA	-	2.334	222,88	801
CANAS	-	621	145,61	139
CÂNDIDO MOTA	-	5.322	204,89	1.679
CHARQUEADA	-	2.421	178,94	667
CONCHAL	-	4.158	175,74	1.125
CUNHA	-	4.087	175,40	1.104
DOBRADA	-	1.430	238,98	526
DOIS CÓRREGOS	-	3.245	300,48	1.501
DUARTINA	-	2.170	217,75	728
ELDORADO	-	3.389	193,78	1.011
ENGENHEIRO COELHO	-	1.339	291,83	602
ESPÍRITO SANTO DO TURVO	-	810	345,61	431
ESTRELA D'OESTE	-	1.436	306,40	677
FERNANDO PRESTES	-	803	378,31	468
FERNÃO	-	286	287,49	127
GETULINA	-	1.727	277,25	737
GUAIÇARA	-	1.654	211,98	540
GUAÍRA	-	6.065	305,50	2.853
GUARÁ	-	3.274	228,33	1.151
GUARANTÃ	-	1.154	279,58	497
GUARARAPES	-	4.172	284,24	1.826
GUATAPARÁ	-	1.117	375,77	646
GUZOLÂNDIA	-	869	352,02	471
HERCULÂNDIA	-	1.319	252,38	513
IACANGA	-	1.467	280,92	635
IBIRAREMA	-	987	345,94	526
IGARAÇU DO TIETÊ	-	3.604	158,37	879
IGARAPAVA	-	4.352	199,14	1.334
INDIAPORÃ	-	745	430,81	494
INÚBIA PAULISTA	-	655	393,39	397
IPUÃ	-	2.060	360,89	1.145
ITAOCA	-	849	305,05	399
ITAPUÍ	-	1.761	266,60	723
ITAPURA	-	771	418,83	497
JABORANDI	-	1.191	323,35	593
JACUPIRANGA	-	2.914	281,66	1.264
JAGUARIÚNA	-	4.974	427,18	3.272
JERIQUARA	-	743	337,06	386
JÚLIO MESQUITA	-	913	257,49	362
LAGOINHA	-	1.016	251,14	393
LUIZIÂNIA	-	813	316,89	397
LUPÉRCIO	-	961	287,43	425
MACATUBA	-	3.321	313,20	1.602
MACEDÔNIA	-	692	445,37	475
MAIRINQUE	-	8.613	197,96	2.625
MARTINÓPOLIS	-	3.797	223,16	1.305
MERIDIANO	-	665	409,67	419
MINEIROS DO TIETÊ	-	1.952	211,88	637
MIRASSOLÂNDIA	-	724	333,06	371
MONTE CASTELO	-	807	333,56	414

MONTE MOR	-	7.780	269,42	3.227
NIPOÃ	-	586	419,03	378
NOVA CASTILHO	-	190	307,79	90
NOVA LUZITÂNIA	-	523	433,55	349
OCAUÇU	-	883	317,25	431
ORIENTE	-	1.237	235,57	449
PARAIBUNA	-	3.015	237,51	1.103
PARANAPUÃ	-	690	359,50	382
PAULISTÂNIA	-	272	233,06	98
PEDREGULHO	-	3.163	206,38	1.005
PIACATU	-	857	338,29	446
PIRAJUÍ	-	3.505	221,64	1.196
PIRANGI	-	1.600	298,26	735
PIRATININGA	-	1.939	240,02	717
PLANALTO	-	637	459,60	451
PLATINA	-	624	463,79	446
POLONI	-	750	379,05	438
PONGAÍ	-	649	418,20	418
PONTALINDA	-	621	426,05	407
POPULINA	-	901	341,75	474
PORANGABA	-	1.000	287,62	443
PRESIDENTE ALVES	-	860	339,07	449
QUINTANA	-	1.002	322,54	498
REDENÇÃO DA SERRA	-	825	330,08	419
RIBEIRÃO CORRENTE	-	741	364,97	416
RIBEIRÃO DO SUL	-	842	311,83	404
RIBEIRÃO DOS ÍNDIOS	-	371	231,34	132
RIBEIRÃO GRANDE	-	1.942	326,92	978
RIFAINA	-	750	331,17	382
RINÓPOLIS	-	1.699	312,20	817
RIO DAS PEDRAS	-	4.445	263,38	1.803
RIO GRANDE DA SERRA	-	7.879	110,20	1.337
RIOLÂNDIA	-	1.439	307,27	681
SAGRES	-	521	446,76	358
SALES DE OLVEIRA	-	1.496	342,67	789
SALMOURÃO	-	984	266,16	403
SANTA ALBERTINA	-	854	383,32	504
SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO	-	644	448,76	445
SANTA CRUZ DA ESPERANÇA	-	340	270,29	142
SANTA ERNESTINA	-	992	260,02	397
SANTA MARIA DA SERRA	-	1.049	342,05	552
SANTA MERCEDES	-	558	438,39	377
SANTO ANASTÁCIO	-	2.946	274,10	1.243
SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA	-	1.280	234,24	462
SANTO ANTÔNIO DO JARDIM	-	1.076	279,61	463
SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ	-	780	331,44	398
SÃO JOSÉ DA BELA VISTA	-	1.575	215,35	522
SÃO LUÍS DO PARAITINGA	-	2.014	211,96	657
SÃO MIGUEL ARCANJO	-	6.048	153,43	1.429
SERRANA	-	5.571	181,36	1.556
SETE BARRAS	-	3.156	152,46	741
SEVERÍNIA	-	2.461	210,50	798
SUD MENUCCI	-	1.467	339,95	768

TAIAÇU	-	889	321,76	440
TAIÚVA	-	847	374,66	489
TAQUARAL	-	546	192,11	162
TEODORO SAMPAIO	-	4.265	305,66	2.007
TERRA ROXA	-	1.384	300,02	639
TIMBURI	-	621	434,40	415
UBIRAJARA	-	893	292,08	402
URÂNIA	-	1.479	310,21	706
VALENTIM GENTIL	-	1.186	239,46	437
VARGEM	-	1.295	210,05	419
VERA CRUZ	-	2.116	234,21	763
VIRADOURO	-	2.689	212,81	881
VITÓRIA BRASIL	-	359	189,69	105
GUARAÇAÍ	7	1.531	313,37	739
TAPIRAÍ	13	1.928	219,62	652
RIBEIRA	14	921	254,94	362
NANTES	15	491	255,00	193
BARRA DO CHAPÉU	17	1.109	195,55	334
GASTÃO VIDIGAL	17	698	405,42	436
SABINO	17	915	408,36	575
PIQUETE	19	2.259	225,85	786
BRAÚNA	21	892	304,99	419
PATROCÍNIO PAULISTA	23	2.100	268,17	867
SARAPUÍ	24	1.382	217,87	464
SERRA AZUL	24	1.500	211,80	489
BÁLSAMO	25	1.104	269,83	459
RIBEIRÃO BONITO	25	2.148	228,94	757
BASTOS	26	3.826	248,59	1.464
INDIANA	26	897	292,38	404
IPORANGA	26	1.042	434,09	696
ARAMINA	27	887	307,56	420
LINDÓIA	27	842	349,90	454
TANABI	27	3.321	266,10	1.361
CATIGUÁ	28	1.184	277,14	505
PALESTINA	28	1.535	323,74	765
PRACINHA	29	165	468,75	119
UCHOA	30	1.366	322,50	678
PEREIRAS	33	920	341,53	484
ÁLVARO DE CARVALHO	34	712	333,62	366
COLÔMBIA	34	1.371	348,59	736
NHANDEARA	34	1.598	355,38	874
PAULICÉIA	34	1.031	277,45	440
TARABAÍ	34	1.191	240,31	441
SALTO DE PIRAPORA	35	6.086	190,65	1.787
TRÊS FRONTEIRAS	35	768	431,50	510
PALMITAL	36	2.921	333,27	1.499
BERNARDINO DE CAMPOS	37	1.684	234,32	608
PRADÓPOLIS	37	2.643	340,89	1.387
ICÉM	38	1.409	249,96	542
MACAUBAL	38	1.201	304,10	562
JOANÓPOLIS	41	1.545	265,38	631
SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA	41	2.220	243,16	831
TUPI PAULISTA	42	1.989	304,09	931

MANDURI	45	1.387	221,82	474
GENERAL SALGADO	47	1.820	327,96	919
MARIÁPOLIS	47	740	349,07	398
GUAIMBÊ	48	1.196	238,65	439
IPAUÇU	48	1.997	245,51	755
TAGUAÍ	48	1.409	214,67	466
CLEMENTINA	50	1.031	299,07	475
IRAPURU	50	1.334	270,10	555
SÃO PEDRO DO TURVO	51	1.115	344,23	591
GUAREÍ	52	1.518	298,89	699
REGENTE FEIJÓ	53	2.460	240,13	910
GÁLIA	54	1.390	322,57	690
IEPÊ	54	1.425	332,37	729
SALTO GRANDE	54	1.279	301,30	593
PROMISSÃO	55	5.251	290,70	2.350
ITAPIRAPUÃ PAULISTA	58	779	282,14	338
PAULO DE FARIA	59	1.547	336,89	802
MARACAÍ	60	2.488	370,05	1.418
SANTA ADÉLIA	60	2.126	284,19	930
PANORAMA	61	2.444	218,36	822
CAIABU	62	738	368,58	419
CERQUEIRA CÉSAR	62	2.696	215,80	896
IACRI	63	1.362	299,45	628
IARAS	63	814	324,28	406
CHAVANTES	64	2.088	350,32	1.126
RINCÃO	66	2.143	234,32	773
SANTA LÚCIA	66	1.467	218,70	494
SÃO SIMÃO	67	2.429	270,65	1.012
PEREIRA BARRETO	68	4.241	437,98	2.860
PALMEIRA D'OESTE	71	1.633	289,86	729
JUQUIÁ	72	4.583	146,03	1.030
ROSEIRA	76	1.603	179,12	442
FLÓRIDA PAULISTA	77	1.985	330,56	1.010
ESTRELA DO NORTE	79	627	390,24	377
MIRANTE DO PARANAPANEMA	79	2.943	250,32	1.134
BIRITIBA-MIRIM	81	4.531	139,72	975
DUMONT	81	1.153	272,59	484
PONTAL	81	5.108	217,76	1.713
PINHALZINHO	84	1.752	200,33	540
NOVA GRANADA	86	2.888	198,79	884
PARIQUERA-AÇU	92	3.634	129,66	726
QUATÁ	92	2.334	300,04	1.078
TORRINHA	92	1.273	306,81	601
PEDRA BELA	95	888	276,90	379
PITANGUEIRAS	101	5.903	211,00	1.918
COSMORAMA	105	1.215	299,37	560
PARAPUÃ	105	1.853	328,08	936
SANTA ROSA DO VITERBO	113	4.104	216,88	1.370
APIAÍ	128	6.040	190,47	1.771
PIRAPOZINHO	135	3.798	229,84	1.344
RIBEIRÃO BRANCO	144	4.137	123,25	785
ITABERÁ	148	3.688	202,41	1.149
NATIVIDADE DA SERRA	158	1.109	417,99	714

PRESIDENTE EPITÁCIO	158	6.133	224,25	2.118
MORRO AGUDO	163	4.447	352,86	2.416
RANCHARIA	166	5.257	230,26	1.864
COROADOS	175	751	343,25	397
ECHAPORÃ	185	1.380	294,86	627
TUIUTI	193	816	263,67	331
CAPELA DO ALTO	199	2.509	167,91	649
POTIRENDABA	200	1.801	287,67	798
BOFETE	209	1.333	254,28	522
ITAJOBI	215	1.851	381,17	1.086
SANTA BRANCA	222	2.372	191,79	700
QUADRA	230	322	318,58	158
CASA BRANCA	241	2.140	552,01	1.819
PARAÍSO	243	1.038	282,18	451
TRABIJU	243	276	262,74	112
CORONEL MACEDO	245	1.117	259,04	446
COLINA	263	2.913	372,83	1.672
AVANHANDAVA	282	1.879	225,86	653
GUARIBA	282	6.429	154,71	1.531
MURUTINGA DO SUL	291	641	427,77	422
PEDRO DE TOLEDO	295	1.743	256,99	690
ARAPEÍ	297	529	402,85	328
BARBOSA	298	1.135	258,68	452
JACI	304	667	402,92	414
SANTO ANTÔNIO DO PINHAL	304	1.106	215,44	367
SALTINHO	308	1.094	316,92	534
CARDOSO	315	2.140	275,61	908
ANHUMAS	332	719	381,84	423
RESTINGA	332	1.063	288,96	473
ANGATUBA	333	3.488	258,04	1.386
GLICÉRIO	347	734	380,76	430
MIRACATU	368	4.648	164,34	1.176
NOVA CAMPINA	368	1.298	361,70	723
SILVEIRAS	372	987	301,59	458
NARANDIBA	393	1.067	289,93	476
SÃO JOSÉ DO RIO PARDO	399	7.764	316,80	3.787
SÃO LOURENÇO DA SERRA	403	2.279	142,00	498
SARUTAIÁ	404	589	385,66	350
BARRINHA	406	4.302	133,83	887
NOVA ALIANÇA	411	690	409,35	435
UBARANA	413	718	456,96	505
CANITAR	416	616	388,07	368
JAMBEIRO	417	810	334,23	417
ITAPORANGA	418	3.078	182,80	866
AREIAS	424	717	341,45	377
PALMARES PAULISTA	425	1.585	204,65	499
JOSÉ BONIFÁCIO	426	3.956	275,13	1.676
BILAC	428	1.034	303,58	483
GUAPIARA	438	4.351	121,40	813
PIRAJU	439	4.808	198,07	1.466
LAVÍNIA	441	939	398,34	576
ITOBI	447	1.350	208,15	433
TAQUARIVAÍ	449	774	350,19	417

REGINÓPOLIS	457	965	346,43	515
CEDRAL	458	884	416,90	567
AVAÍ	461	879	343,49	465
GUAPIAÇU	470	2.115	281,36	916
MONTE ALEGRE DO SUL	475	997	381,14	585
CONCHAS	499	2.290	251,67	887
BARIRI	516	3.522	288,27	1.563
SÃO JOSÉ DO BARREIRO	530	819	331,57	418
TARUMÃ	530	2.336	372,82	1.341
ITIRAPUÃ	549	1.178	220,46	400
SANTO ANTÔNIO DE POSSE	549	2.838	206,29	901
ÁGUAS DA PRATA	559	1.175	295,55	535
IRAPUÃ	567	1.149	270,29	478
PRATANIA	569	1.032	134,02	213
NOVAIS	571	587	426,05	385
SALESÓPOLIS	582	2.739	206,29	870
CÁSSIA DOS COQUEIROS	596	575	440,44	390
DIVINOLÂNDIA	598	2.055	225,07	712
OURO VERDE	610	1.477	243,82	554
LAVRINHAS	634	1.046	225,30	363
NEVES PAULISTA	636	1.421	285,10	624
QUELUZ	636	1.729	178,22	474
RAFARD	639	2.012	272,73	845
ITARIRI	651	2.353	160,75	582
ALTINÓPOLIS	668	2.396	351,20	1.296
ELIAS FAUSTO	683	2.682	210,92	871
NOVA EUROPA	684	1.524	265,27	622
TEJUPÁ	716	922	313,87	446
RIVERSUL	721	1.866	222,38	639
CORDEIRÓPOLIS	744	2.583	361,85	1.439
BOCAINA	752	1.447	340,72	759
SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	756	1.407	251,33	544
BADY BASSITT	775	1.535	225,10	532
URUPÊS	794	1.816	283,88	794
MIRANDÓPOLIS	811	3.770	261,60	1.519
CRISTAIS PAULISTA	823	1.420	244,44	534
IBIRÁ	841	1.546	272,04	648
TABAPUÃ	845	1.683	360,35	934
GUARACI	849	1.645	328,33	832
ARAÇARIGUAMA	852	2.235	248,80	856
PIRACAIA	859	3.688	208,40	1.183
CACONDE	863	3.209	202,62	1.001
MIGUELÓPOLIS	863	3.223	311,79	1.547
ITAÍ	868	3.822	241,91	1.424
ESTIVA GERBI	888	1.580	327,09	796
PACAEMBU	943	2.090	281,05	904
AGUAÍ	980	4.783	208,62	1.536
VALPARAÍSO	994	3.495	249,01	1.340
BANANAL	1.014	1.860	237,35	680
MONTE AZUL PAULISTA	1.018	3.213	282,34	1.397
AURIFLAMA	1.074	2.254	255,88	888
SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS	1.083	4.162	222,37	1.425
PINDORAMA	1.130	2.034	247,90	776

MONTE APRAZÍVEL	1.157	2.418	307,68	1.146
SANTA GERTRUDES	1.168	2.239	273,17	942
EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA	1.169	2.202	185,04	627
CESÁRIO LANGE	1.179	2.198	222,27	752
AMÉRICO BRASILIENSE	1.209	5.140	195,16	1.545
LARANJAL PAULISTA	1.227	3.611	237,99	1.323
CAPÃO BONITO	1.230	8.076	178,42	2.219
BOA ESPERANÇA DO SUL	1.247	2.221	238,42	815
TAQUARITUBA	1.258	3.797	179,94	1.052
IRACEMÁPOLIS	1.279	2.459	318,82	1.207
IBATÉ	1.280	4.806	171,82	1.271
JUNQUEIRÓPOLIS	1.333	2.849	279,72	1.227
DOURADO	1.348	1.318	274,12	556
TABATINGA	1.352	2.330	192,15	689
TAPIRATIBA	1.363	2.573	246,49	977
PEDERNEIRAS	1.366	5.531	252,11	2.147
ITARARÉ	1.391	8.321	158,81	2.035
POMPÉIA	1.394	3.132	357,58	1.724
HOLAMBRA	1.409	1.431	484,12	1.067
POTIM	1.416	2.048	121,28	382
FARTURA	1.418	2.803	213,09	920
PARANAPANEMA	1.423	4.040	182,22	1.134
LUCÉLIA	1.532	2.961	259,09	1.181
ÁLVARES MACHADO	1.562	3.042	204,61	958
SANTA RITA DO PASSA QUATRO	1.643	3.361	345,06	1.786
SANTA CRUZ DO RIO PARDO	1.664	5.931	245,56	2.242
ITATINGA	1.783	2.824	217,96	948
CAÇAPAVA	1.788	11.595	367,95	6.569
DESCALVADO	1.857	4.412	335,97	2.282
PRESIDENTE BERNARDES	1.890	1.940	368,13	1.100
PILAR DO SUL	2.425	4.522	174,78	1.217
ARTUR NOGUEIRA	2.558	4.900	244,14	1.842
CAJATI	2.989	5.784	221,04	1.969
SÃO MANUEL	3.107	6.000	260,25	2.404
PARAGUAÇU PAULISTA	3.141	6.487	194,99	1.948
JARDINÓPOLIS	3.236	4.397	261,10	1.768
SÃO PAULO	531302	1528253	415,83	978.499