

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

Silvio Cesar Nunes Militão

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE
SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO SEU DESENVOLVIMENTO NA
REGIÃO DE GOVERNO DE MARÍLIA**

MARÍLIA
2007

SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE
SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO SEU DESENVOLVIMENTO NA
REGIÃO DE GOVERNO DE MARÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências do Câmpus de Marília, Universidade Estadual Paulista, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira), sob a orientação do Prof. Dr. Paschoal Quaglio.

MARÍLIA
2007

SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE
SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO SEU DESENVOLVIMENTO NA
REGIÃO DE GOVERNO DE MARÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências do Câmpus de Marília, Universidade Estadual Paulista, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira), sob a orientação do Prof. Dr. Paschoal Quaglio.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paschoal Quaglio (Orientador) – UNESP/Campus de Marília

Prof^ª Dr^ª. Hélia Sonia Raphael – UNESP/Campus de Marília

Prof^ª Dr^ª. Iraíde Marques de Freitas Barreiro – UNESP/Campus de Assis

Prof. Dr. José Luiz Guimarães – UNESP/Campus de Assis

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – UNIMEP/Piracicaba

MARÍLIA
2007

Este trabalho eu dedico as pessoas mais importantes da minha vida...

AGRADECIMENTOS

Manifesto minha gratidão àqueles que, direta e indiretamente, tornaram possível a realização do trabalho em tela. Em especial, agradeço:

À Prof^a Maria Sylvia Simões Bueno e ao Prof^o Paschoal Quaglio, pela confiança e a oportunidade de trilhar o caminho da vida acadêmica, além da sempre segura e experiente orientação;

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP de Marília (Eduardo José Manzini, Hélia Sônia Raphael, Iraíde Marques de Freitas Barreiro, Lourdes Marcelino Machado e Pedro Ângelo Pagni), pelos preciosos ensinamentos.

Às Câmaras Municipais que forneceram os dados por nós solicitados e aos Prefeitos Municipais, Dirigentes Municipais de Educação e demais depoentes que dispuseram parte de seu precioso tempo para nos conceder as entrevistas, sem os quais este trabalho não seria realizado.

“A idéia de municipalização do ensino só é defensável se puder contribuir para a melhoria do ensino”.

(José Mario Pires Azanha)

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

RESUMO

Realizado mediante procedimentos de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de entrevista semi-estruturada, o trabalho em tela analisa o recente processo de municipalização desencadeado no Estado de São Paulo, sobretudo por força da legislação federal aprovada no final de 1996 e das medidas educacionais adotadas e implementadas em nível estadual a partir de meados da última década. Analisa, em particular, o processo de municipalização que se desenvolve na Região de Governo de Marília. Examina, inicialmente, como as medidas de âmbito estadual contribuíram para alavancar o processo de municipalização que se encontrava estagnado há anos no Estado e, em seguida, mostra como o mecanismo do FUNDEF – fruto da legislação federal de 1996 – induziu claramente à municipalização do ensino fundamental. Na seqüência, revela a crescente participação dos municípios paulistas na oferta pública deste ensino no período de 1995 a 2005, especialmente no tocante às séries iniciais. Demonstra que o processo de municipalização levado a efeito na Região em estudo segue tendências semelhantes àquelas verificadas no conjunto dos municípios do Estado de São Paulo, tais como: decisão pela adesão à municipalização motivada pelo enfoque economicista; clara preferência das administrações municipais pela municipalização das matrículas das séries iniciais; coexistência de duas redes públicas destinadas ao atendimento dos dois ciclos do ensino fundamental; municipalização do ensino materializada predominantemente por meio de celebração de convênio de parceria. Em seguida, demonstra o impacto negativo deste processo no atendimento municipal em educação infantil, apontando, na seqüência, o novo alento que a recente implantação do FUNDEB pode significar para esta importante e indispensável etapa da educação básica.

Palavras-chave: Municipalização do Ensino, Região de Governo de Marília, FUNDEF, FUNDEB.

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

ABSTRACT

Carried through by means of procedures of bibliographical research, documentary research and application of half-structured interview, the work in screen analyzes the recent process of municipalization unchained in the State of Sao Paulo, over all for force of the approved federal legislation in the 1996 end and of the adopted and implemented educational measures in state level from middle of the last decade. It analyzes, in particular, the municipalization process that if develops in the Region of Government of Marília. It examines, initially, as the measures of state scope had contributed to alavancar the municipalization process that if found stagnated has years in the State and, after that, show as the mechanism of the FUNDEF – fruit of the federal legislation of 1996 – induced clearly to the municipalization of basic education. In the sequence, it discloses the increasing participation of the Sao Paulo cities in offers public of this education in the period of 1995 the 2005, especially in the moving one to the initial series. It demonstrates that the process of taken municipalization the effect in the Region in study follows similar trends to those verified in the set of the cities of the State of Sao Paulo, such as: decision for the adhesion to the municipalization motivated for the economics approach; clear preference of the municipal administrations for the municipalization of the school registrations of the initial series; coexistence of two public nets destined to the attendance of the two cycles of basic education; municipalization of the education materialized predominantly by means of celebration of partnership accord. Finally, it demonstrates the negative impact of this process in the municipal attendance in infantile education, pointing, in the sequence, the new alent that the recent implantation of the FUNDEB can mean for this important and indispensable stage of the basic education.

Keywords: Municipalization of Education, Region of Government of Marília, FUNDEF, FUNDEB.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Evolução da Reorganização das Escolas da Rede Estadual de São Paulo – 1995/2002.....	66
Gráfico 1 – Estado de São Paulo – Porcentagem dos municípios quanto à sua atuação no ensino fundamental – 2004.....	76
Gráfico 2 – Estado de São Paulo - Ensino fundamental - Distribuição das matrículas públicas de 1ª a 4ª série (1995-2005)	79
Gráfico 3 – Estado de São Paulo - Ensino fundamental - Distribuição das matrículas públicas de 5ª a 8ª série (1995-2005)	79
Gráfico 4 – Estado de São Paulo - Distribuição dos municípios segundo a modalidade do atendimento no ensino fundamental - 2005	80
Quadro 2 – Valor mínimo nacional por aluno/ano.....	82
Quadro 3 – Estado de São Paulo – Evolução do valor per-capita aluno/ano.....	83
Mapa 1 – Estado de São Paulo – Divisão Político - Administrativa	86
Mapa 2 – Região Administrativa de Marília – Localização geográfica dos municípios integrantes.....	87
Quadro 4 – Distribuição dos municípios da RA de Marília por Região de Governo.....	88
Gráfico 5 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (% a.a.) – Estado de São Paulo e RA de Marília.....	89
Mapa 3 – Região de Governo de Marília – Localização geográfica dos municípios estudados.....	91
Fotografia 1 – Vista aérea do município-sede da Região de Governo de Marília.....	92
Quadro 5 – Região de Governo de Marília – Breve Perfil Municipal – 2005.....	103
Quadro 6 – IDH dos municípios da Região de Governo de Marília e posição ocupada no Ranking paulista – 2000.....	105
Quadro 7 – Número de escolas da rede estadual por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	106
Quadro 8 – Relação nominal das escolas da rede estadual por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	107
Quadro 9 – Número de escolas da rede municipal por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	108

Quadro 10 – Relação nominal das escolas da rede municipal por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	109
Quadro 11 – Número de escolas da rede particular por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	110
Quadro 12 – Relação nominal das escolas da rede particular por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006.....	111
QUADRO 13 – Região de Governo de Marília – Situação dos municípios quando do estabelecimento do FUNDEF – Alunos do ensino fundamental regular e síntese da movimentação do Fundo	115
Quadro 14 – Região de Governo de Marília – Distribuição percentual dos municípios segundo o ano de adesão à municipalização – 1995-2005.....	118
Gráfico 6 – Região de Governo de Marília - Opinião dos Prefeitos sobre a municipalização do ensino fundamental	119
Gráfico 7 – Região de Governo de Marília - Evolução das matrículas do ensino fundamental na rede municipal - 1995-2005	161
Gráfico 8 – Região de Governo de Marília - Distribuição das matrículas do ensino fundamental, por ciclo e dependência administrativa - 2005	163
Gráfico 9 – Região de Governo de Marília - Distribuição dos municípios segundo o tipo de atendimento no ensino fundamental – 2005	164
Quadro 15 – Região de Governo de Marília – Forma de municipalização do ensino fundamental.....	169
Gráfico 10 – Região de Governo de Marília - Transferências envolvidas no processo de municipalização do ensino fundamental	170
Gráfico 11 - Região de Governo de Marília - Evolução das matrículas da educação pré-escolar na rede municipal - 1995-2005	179
Quadro 16 – Síntese do FUNDEB – 2007 (Base: EC nº53/06).....	192
Quadro 17 – Ponderações aplicáveis à distribuição dos recursos do FUNDEB – 2007.....	195
Quadro 18 – Valor anual mínimo por aluno no FUNDEB – 2007.....	196

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil – Regiões. Ensino Fundamental – Matrícula inicial por dependência administrativa – 1975/1989	46
Tabela 2 – Alunado do ensino de 1º grau por dependência administrativa – São Paulo – 1980.....	49
Tabela 3 – Matrícula inicial de Educação Pré-escolar – São Paulo – 1971/1980	50
Tabela 4 – Estado de São Paulo – Evolução da Parceria Educacional Estado-Município (1995-2002).....	74
Tabela 5 – Estado de São Paulo – Ensino Fundamental – Evolução da matrícula inicial na rede pública (1995-2005)	77
Tabela 6 – Estado de São Paulo – Ensino Fundamental – Evolução da matrícula inicial na rede pública por segmento (1995-2005)	78
Tabela 7 – Região de Governo de Marília – Ensino Fundamental Municipal – Evolução da Matrícula Inicial – 1995-2005	160
Tabela 8 – Região de Governo de Marília – Ensino Fundamental Público - Matrícula Inicial e Distribuição Percentual por Rede de Ensino segundo Município – 1995/2005	161
Tabela 9 – Região de governo de Marília – Ensino fundamental – Matrícula inicial na rede pública, por ciclo e dependência administrativa – 2005	162
Tabela 10 – Estado de São Paulo – Educação Infantil – Matrícula inicial por rede de ensino – 1995-2004.....	177
Tabela 11 – Região de Governo de Marília – Ensino Pré-escolar – Evolução da Matrícula Inicial por Município – 1995-2005	178
Tabela 12 – Estado de São Paulo. Educação de Jovens e Adultos – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental na Rede Pública Estadual e Municipal.....	185
Tabela 13 – Região de Governo de Marília – Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental) – Evolução da Matrícula Inicial por Município – 1999-2005.....	186

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APM – Associação de Pais e Mestres
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CACCS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CME – Conselho Municipal de Educação
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONESP – Construções Escolares do Estado de São Paulo S/A
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
DAE – Departamento de Assistência ao Escolar
DE – Delegacia de Ensino
DRE – Divisão Regional de Ensino
EE – Escola Estadual
EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEFEI – Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
EMEIF – Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental
ETE – Escola Técnica Estadual
FATEC – Faculdade de Tecnologia
FUNDAF – Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
PAC – Programa de Ação Cooperativa Estado-Município
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMDEPAR – Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual
PRP – Partido Republicano Progressista
PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RA – Região Administrativa
RG – Região de Governo
RGM – Região de Governo de Marília
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI – Serviço Social da Indústria
TCI – Termo de Cooperação Intergovernamental
UDEMOM – União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial.
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	15
Apresentação da Pesquisa.....	16
Procedimentos Metodológicos.....	20
Organização do Trabalho.....	28
1 MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO: RESTROSPECTIVA HISTÓRICA	30
1.1 A origem da “estadualização” do sistema de ensino paulista.....	31
1.2 Da Lei Federal nº 5.692/71 às três administrações consecutivas do PMDB no governo paulista.....	48
2 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO: O PERÍODO DE 1995 A 2005	60
2.1 O processo de municipalização em curso: da proposta à ação.....	61
2.2 O FUNDEF como divisor de águas da municipalização paulista.....	70
3 A REGIÃO DE GOVERNO DE MARÍLIA: CONHECENDO OS MUNICIPIOS INTEGRANTES	84
3.1 A Região de Governo de Marília na divisão político-administrativa de São Paulo.....	85
3.1.1 A Região de Governo de Marília: características gerais	90
3.2 A Região de Governo de Marília: histórico e perfil dos municípios.....	93
3.2.1 Álvaro de Carvalho.....	93
3.2.2 Alvinlândia.....	94
3.2.3 Echaporã.....	94
3.2.4 Fernão.....	95
3.2.5 Gália.....	96
3.2.6 Garça.....	96
3.2.7 Júlio Mesquita.....	97
3.2.8 Lupércio.....	98

3.2.9 Marília.....	98
3.2.10 Ocaucu.....	99
3.2.11 Oriente.....	100
3.2.12 Oscar Bressane.....	100
3.2.13 Pompéia.....	101
3.2.14 Vera Cruz.....	102
3.3 A Região de Governo de Marília: aspectos educacionais.....	105

4 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO EM CURSO: UMA ANÁLISE DO SEU DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE GOVERNO DE MARÍLIA113

4.1 A municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília: a decisão e a dinâmica de adesão dos municípios.....	114
4.2 Municipalização do ensino fundamental: o processo de implementação nos municípios da Região de Governo de Marília.....	121
4.2.1 O processo de implementação da municipalização na Região de Governo de Marília: pouco debate, escassa participação e muita resistência.....	145
4.2.2 As realizações dos municípios em decorrência da municipalização do ensino fundamental.....	149
4.3 A municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília: a evolução das matrículas e a “preferência” dos municípios pelo ciclo I	160
4.4 A municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília: a prevalência dos convênios	168
4.5 A municipalização induzida e o impacto na educação infantil	174
4.5.1 A Educação de Jovens e Adultos no contexto da municipalização induzida	184
4.6 Do FUNDEF ao FUNDEB: o que muda para as administrações municipais da Região de Governo de Marília	187

CONSIDERAÇÕES FINAIS 201

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 206

APÊNDICES 219

Introdução

Apresentação da Pesquisa

Decorrido hoje todo o tempo previsto para a duração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado por meio da Lei 9424/96, pode-se afirmar, com certeza, que estavam certas as previsões de muitos pesquisadores (ARELARO, 1999; BASSI, 1999; BORGUI, 2000; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; GUIMARÃES, 1998; OLIVEIRA, 1999; OLIVEIRA; GANZELI, 2001) de que a sua implantação seria indutora à municipalização do ensino fundamental¹, sobretudo no âmbito do Estado de São Paulo.

No caso deste Estado, especificamente, a indução à municipalização do ensino fundamental deu-se de forma mais acentuada por conta da sua peculiar situação em relação aos demais Estados da Federação no que se refere às responsabilidades com este nível de ensino.

Ao contrário da situação vivida por outros Estados do Brasil, São Paulo sempre apresentou baixo índice de municipalização no então ensino de 1º grau (atual ensino fundamental), “[...] seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização” (ARELARO, 1999, p. 61).

No Estado de São Paulo, historicamente, a atuação no ensino fundamental esteve predominantemente sob a responsabilidade do governo estadual, caracterizando deste modo uma situação, atípica no âmbito do cenário nacional, de elevada “estadualização” deste nível de ensino. Esta situação se inverte, contudo, com relação à primeira etapa da educação básica². O Estado de São Paulo se diferencia sobremaneira de outros Estados no que se refere à municipalização da educação infantil, uma vez que o governo estadual deixou o oferecimento deste nível de ensino sob a responsabilidade preponderante dos municípios paulistas, mantendo um atendimento insignificante em termos numéricos.

Em relação ao ensino fundamental, particularmente, os dados apontam que até meados da década de 1990 o Estado de São Paulo contava com uma maciça participação da rede estadual na cobertura deste nível de ensino, responsável por praticamente 90% das matrículas públicas (consideradas as redes de ensino estadual e municipal) até então. Em 1995 – ano anterior ao da criação e regulamentação do FUNDEF – por exemplo, a rede estadual

¹ Denominação atribuída pela legislação educacional vigente ao antigo ensino de 1º grau, previsto na Lei Federal nº 5.692/71.

² Segundo a legislação educacional brasileira, a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

respondeu por 89,1% dos alunos matriculados no ensino fundamental público, contra apenas 10,9% de participação dos 72 municípios que apresentavam redes de ensino fundamental no ano mencionado.

Entretanto, em decorrência da ação combinada de medidas tomadas em prol da municipalização do ensino fundamental, tanto no âmbito do Estado de São Paulo quanto no âmbito nacional, o quadro descrito anteriormente começa a ser alterado a partir da segunda metade do decênio anterior.

A partir da primeira gestão do governador Mário Covas, empossado no início de 1995, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE) tomou uma série de medidas³ “[...] para induzir os municípios a criar e/ou ampliar suas redes de ensino fundamental” (OLIVEIRA, 2004, p. 133).

Não obstante as medidas adotadas em nível estadual paulista, somente após a aprovação da legislação federal de 1996 – que instituiu no país uma sistemática de financiamento da educação voltada exclusivamente ao ensino fundamental – que se verifica no Estado de São Paulo um movimento acelerado de municipalização em relação ao nível de ensino em questão.

Ao estabelecer a criação do FUNDEF, a legislação promulgada ao final de 1996 trouxe para a cena do debate a questão da municipalização do ensino fundamental, temática discutida e proposta desde longa data em todo o território nacional.

O vertiginoso processo de municipalização desencadeado no país após a edição da legislação supracitada – como decorrência imediata e visível do caráter confiscatório inerente ao FUNDEF – vem sendo objeto de estudo de inúmeras pesquisas nos últimos anos, com a correspondente multiplicação de estudos e publicações sobre a temática, evidenciando desta maneira o grande destaque que a questão da municipalização do ensino adquiriu no debate educacional contemporâneo.

Em função da tradição de uma atuação preponderante da rede estadual no ensino fundamental, o debate sobre a municipalização deste nível de ensino no plano do Estado de São Paulo vivencia uma abrangência e ampliação contemporânea, mais precisamente a partir de meados dos anos 1990. Contudo, uma síntese histórica a respeito desta temática evidencia que ela não é nova neste Estado, estando inclusive posta há décadas na agenda pública paulista.

Cumprido esclarecer que o interesse pelo tema da municipalização do ensino – objeto deste estudo – nasceu em 1997, quando Marília realizou seu primeiro concurso público para

³ Conforme discutiremos adiante (item 2.1 O processo de municipalização em curso: da proposta à ação).

ingresso de profissionais do magistério nos quadros municipais, para atuação no ciclo I do ensino fundamental. Naquela ocasião tive a oportunidade de iniciar minha carreira no magistério, ao ser aprovado no concurso supracitado e assumir o cargo de professor de ensino fundamental. O fato do município de Marília criar, repentinamente, uma rede municipal destinada ao atendimento de um nível de ensino que nunca havia ofertado nos motivou a trabalhar com a temática da municipalização do ensino fundamental na monografia⁴ realizada durante a graduação em Ciências Sociais, apresentada em 1999. Seguindo a orientação dos membros da banca examinadora e em busca de respostas mais consistentes para nossos questionamentos, resolvemos levar tal temática para ser estudada durante o Mestrado em Educação (MILITÃO, 2003)⁵, quando realizamos uma discussão a respeito do processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Brasil por força da legislação federal de 1996, com especial atenção aos condicionantes deste contexto municipalizante. Naquela ocasião, dentre outras constatações, tivemos a oportunidade de destacar:

- Que as reformas educacionais levadas a cabo pelos diferentes países da América Latina nos anos 1990 encontram-se em consonância com as teses centrais do neoliberalismo, que se tornaram orientadoras das políticas econômicas e sociais dos países da região nas duas últimas décadas;
- Que através de uma vasta documentação, muitas vezes reforçada por acordos financeiros, importantes organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), vêm influenciando diretamente na estruturação dos sistemas de ensino dos países em desenvolvimento, propondo principalmente a descentralização educacional;
- As implicações e conseqüências advindas do processo de municipalização do ensino fundamental, pós-FUNDEF, para os outros níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, mostrando que o mesmo encontra-se articulado com as propostas da agenda educacional dos organismos internacionais;
- As peculiaridades do processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito, a partir do início de 1998, pelo município de Marília que, assim como a maioria das municipalidades situadas no Estado de São Paulo, teve que rever seu perfil de atendimento educacional para “adequar-se” à sistemática de financiamento da educação introduzida pela legislação federal de 1996.

⁴ MILITÃO, Silvio César Nunes. **Neoliberalismo e municipalização do ensino fundamental**. 1999. 78f. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 1999.

⁵ MILITÃO, Silvio César Nunes. **A municipalização do ensino em processo: impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de São Paulo e as decorrências no município de Marília**. 2003. 165f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 2003.

Durante o desenvolvimento do citado estudo, detectamos a existência de trabalhos acadêmicos⁶ consistentes a respeito das principais tentativas de municipalização do ensino levadas a efeito no âmbito do território paulista.⁷ Constatamos, também, a existência de considerável literatura acerca do processo acelerado de municipalização do ensino fundamental que se desenvolve no Estado de São Paulo a partir de meados da última década, em decorrência das medidas educacionais tomadas em nível estadual desde o primeiro ano de governo da administração que se iniciou em 1995 e, sobretudo, da sistemática de financiamento adotada para este nível de ensino.

É consenso entre os pesquisadores que tal conjuntura representa um marco na história da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, claramente cindida em “antes” e “depois” de 1995.

Diante do exposto, decorreu, então, a nossa intenção de: examinar a constituição do progressivo contexto municipalizante nesta unidade da Federação, no período de 1995 a 2005; analisar o desenvolvimento do processo de municipalização do ensino fundamental levado a cabo em nível estadual paulista, no período considerado pelo estudo; e, sobretudo, investigar os desdobramentos de tal processo na Região de Governo de Marília⁸.

Neste sentido, a pesquisa em tela apresenta as seguintes questões norteadoras: apesar das peculiaridades culturais, demográficas e socioeconômicas dos municípios paulistas, existem tendências gerais no processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Estado de São Paulo a partir de meados da última década? As possíveis tendências existentes neste Estado prevalecem no conjunto dos municípios que compõem a Região de Governo de Marília? Há, no processo de municipalização do ensino que se desenvolve na Região de Governo em estudo, tendências particulares divergentes das prováveis tendências verificadas no âmbito do território paulista?

Cumpramos destacar que a escolha da Região de Governo de Marília para a realização de nossa pesquisa empírica não foi casual. Justifica-se por ser a localidade onde residimos e, sobretudo, por se constituir num campo concreto para a coleta de dados, uma vez que abrange municípios que aderiram/não aderiram ao processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado de São Paulo.

⁶ Conferir, dentre outros, os trabalhos desenvolvidos por Guimarães (1995), Huet (1992), Maia (1989) e Oliveira (1992).

⁷ Conforme discutiremos no capítulo 1 do presente trabalho (Municipalização do ensino no Estado de São Paulo: retrospectiva histórica).

⁸ A Região de Governo de Marília, criada pelo Decreto Estadual nº 22.970, de 29 de novembro de 1984, é integrada pelos seguintes municípios: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Marília, Ocaúçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia e Vera Cruz.

Além de contribuir para o debate contemporâneo acerca da questão da municipalização do ensino, o desenvolvimento do presente trabalho justifica-se pela necessidade de se avaliar os resultados e conseqüências da política educacional implementada com mais afinco pela SEE nos últimos anos.

É oportuno destacar, ainda, que na época em que propusemos a realização desta pesquisa aventava-se a possibilidade da criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Simultaneamente à conclusão da presente pesquisa, a nova sistemática de financiamento da educação básica – FUNDEB⁹ – foi materializada.¹⁰

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa qualitativa, freqüentemente vista com desconfiança por investigadores das ciências exatas e da natureza, adquiriu mais respeitabilidade nos últimos anos (RICHARDSON; WAINWRIGHT, 2006).

Conforme apontam Lüdke e André,

É cada vez mais evidente o interesse que os pesquisadores da área da educação vêm demonstrando pelo uso das metodologias qualitativas. Apesar da crescente popularidade dessas metodologias, ainda parecem existir muitas dúvidas sobre o que realmente caracteriza uma pesquisa qualitativa, quando é ou não adequado utilizá-la (1986, p. 11).

Segundo Richardson e Wainwright (2006, p. 1), “a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos”.

Discutindo o conceito de pesquisa qualitativa, Bogdan e Biklen (1982 apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 11-12) apresentam as características básicas que configurariam esse tipo de estudo:

1. A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. [...] a pesquisa

⁹ Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano.

¹⁰ Discutiremos os avanços e as limitações do FUNDEB mais adiante (item 4.6 Do FUNDEF ao FUNDEB: o que muda para as administrações municipais da Região de Governo de Marília).

qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, via de regra através do trabalho intensivo de campo.

2. Os dados coletados são predominantemente descritivos. O material obtido nessas pesquisas é rico em descrições de pessoas, situações, acontecimentos; inclui transcrições de entrevistas e de depoimentos [...] e extratos de vários tipos de documentos. Citações são freqüentemente usadas para subsidiar uma afirmação ou esclarecer um ponto de vista.

3. A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

4. O “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador. Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a “perspectiva dos participantes”, isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas. Ao considerar os diferentes pontos de vista dos participantes, os estudos qualitativos permitem iluminar o dinamismo interno das situações, geralmente inacessível ao observador externo.

Tomando como verdadeiro o “princípio de que não há metodologias ‘boas’ ou ‘más’ intrinsecamente e sim metodologias adequadas ou não adequadas para tratar um determinado problema”, considerando que no estudo proposto “não se pretende fazer generalizações de tipo estatístico” (ALVES, 1991, p. 58) e sim o “aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de entrevistas e análises qualitativas da consciência articulada dos atores envolvidos no fenômeno” (RICHARDSON; WAINWRIGHT, 2006, p. 11), a pesquisa qualitativa emerge como a mais apropriada para tratar o tema em estudo.

Apesar das peculiaridades das abordagens qualitativa e quantitativa, como muitos pesquisadores, não cremos numa “falsa oposição entre qualitativo e quantitativo, que deve, de início, ser descartada: a questão é de ênfase e não de exclusividade” (ALVES, 1991, p. 54). Deste modo, reconhecendo que métodos quantitativos e qualitativos são complementares e não excludentes, em favor do estudo não descartamos, no nosso trabalho, a utilização de dados numéricos destinados à construção de gráficos e tabelas.

Conforme apontam Richardson e Wainwright (2006, p. 6), na abordagem qualitativa “os pesquisadores qualitativos têm à disposição diversas técnicas de coleta de informações”. A observação, a entrevista e a análise de documentos “são os principais procedimentos de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Estes, porém, são freqüentemente complementados por outras técnicas” (ALVES, 1991, p. 60).

Deste modo, para a realização da presente pesquisa, adotamos os seguintes procedimentos e técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas.

Para Lakatos e Marconi (2003, p. 183),

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, que publicadas, quer gravadas.

Deste modo, para desenvolvimento do estudo proposto, realizamos inicialmente a pesquisa bibliográfica sobre o tema em consideração. A pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento, a seleção e o estudo de diversas publicações (artigos científicos, livros, teses, pesquisas, etc.) relacionadas à temática em questão, colocando o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre o assunto em tela, bem como permitindo a construção do referencial teórico do presente trabalho.

Após um esforço sistemático de revisão da bibliografia sobre o tema em estudo, procedemos ao desenvolvimento da pesquisa documental. Embora ainda pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas, a pesquisa documental “[...] pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

Conforme explica Gil (1999, p. 66):

A pesquisa documental assemelha-se muito a pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.

A fase inicial da pesquisa documental consistiu na seleção dos tipos de documentos que seriam usados, a saber: documentos oficiais e dados estatísticos coletados e divulgados por órgãos oficiais.

Lakatos e Marconi (2003, p. 178) resumem as vantagens do uso de tais documentos numa pesquisa:

Documentos oficiais – constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Pode dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional.

Fontes estatísticas – os dados estatísticos são colhidos diretamente e a intervalos geralmente regulares, que abrangendo a totalidade da população (censos), quer utilizando-se da técnica da amostragem, generalizando os resultados a toda população. Em outras palavras, em épocas regulares, as estatísticas recolhem dados semelhantes em lugares diferentes. A própria generalização de dados relevantes sobre a população, permite ao investigador procurar correlações entre seus próprios resultados e os que apresentam as estatísticas nacionais ou regionais. Partindo do princípio de que as pesquisas com a utilização de questionários e, principalmente, formulários, são bastante onerosas e, geralmente, de aplicação limitada, o confronto dos dados obtidos com as estatísticas, mais extensas no espaço e no tempo, permite obter resultados mais significativos.

A pesquisa documental foi realizada a partir da legislação, em nível federal, estadual e municipal, referente ao financiamento da educação e à municipalização do ensino fundamental, a saber:

a) Legislação federal: Emenda Constitucional nº 14/96 (que criou o FUNDEF); Lei nº 9.424/96 (que regulamentou o FUNDEF); Emenda Constitucional nº 53/06 (que criou o FUNDEB); e Medida Provisória nº 339 (que regulamentou o FUNDEB).

b) Legislação estadual: Decreto nº 40.473/95 (institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual); Decreto nº 40.673/96 (institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental); Decreto nº 40.889/96 (altera modelo-padrão de convênio anexo ao Decreto nº 40.673/96); Decreto nº 42.778/97 (regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do FUNDEF e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre a aplicação, repartição e transferência de suas receitas); Decreto nº 43.072/98 (disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental);

c) Legislação municipal: lei que autoriza o Prefeito Municipal a celebrar com o Estado de São Paulo o Termo de Convênio para atendimento do ensino fundamental; Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo e o Município para atendimento ao ensino fundamental; lei que cria/institui o ensino fundamental municipal; lei que cria/denomina a (s) escola (s) municipal (is) de ensino fundamental; lei que cria/institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; lei que cria/institui o Conselho Municipal de Educação; lei que cria/institui o Estatuto do Magistério Público Municipal/Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal.

Para obtenção dessas fontes primárias foi necessário recorrermos aos arquivos públicos. A legislação federal e a estadual foram facilmente obtidas, uma vez que os

documentos mencionados estavam disponíveis na Internet. No que se refere à documentação de alcance municipal, contudo, a obtenção dos documentos oficiais não foi tarefa das mais simples, nem muito fácil. Como pouquíssimos arquivos públicos municipais estavam disponíveis na Internet, tivemos que visitar tanto a Câmara Municipal quanto a Secretaria/Departamento de Educação da maioria dos municípios em estudo para conseguir coletar a documentação em questão.

Apesar das várias viagens exigidas – às vezes mais de uma, ao mesmo local – para a obtenção das fontes primárias necessárias ao presente estudo, em função de condições adversas (como a falta de organização de arquivos públicos municipais ou a notória displicência de determinadas pessoas em relação à figura do pesquisador, por exemplo) não logramos êxito total nesta tarefa. No entanto, como conseguimos tal documentação na maioria dos municípios visitados (mesmo que parcialmente, em alguns casos), a análise documental foi realizada então a partir dos textos oficiais obtidos.

Paralelamente ao trabalho desenvolvido em torno da documentação supracitada, realizamos o levantamento, a coleta e a análise de dados estatísticos referentes aos aspectos educacionais, demográficos, socioeconômicos, histórico-culturais e político-partidários a respeito do Estado de São Paulo e dos quatorze municípios contemplados pelo presente estudo. As principais fontes estatísticas utilizadas foram os seguintes órgãos oficiais: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Educação (MEC); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE); e Centro de Informações Educacionais (CIE/SEE).

A execução deste estudo envolveu, ainda, a pesquisa de campo, que se constituiu “no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem” (LAKATOS; MARCONI 2003, p. 178). Esses dados – referentes ao contexto específico tratado pelo trabalho em questão – foram obtidos através da entrevista, considerada por muitos autores “como a técnica por excelência na investigação social” (GIL, 1999, p. 117).

Quanto à utilização e aplicação desta técnica, o autor citado anteriormente assim se manifesta:

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais e praticamente todos os outros profissionais que tratam de problemas humanos valem-se dessa técnica, não apenas para coleta de dados, mas também com objetivos voltados para diagnóstico e orientação.

Enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca

das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes (GIL, 1999, p. 117).

Em função de seu nível de estruturação, as entrevistas são classificadas em diferentes tipos. Convém deixar claro, então, que adotamos nesta pesquisa a classificação apresentada por Lüdke e André (1986), composta por três tipos de entrevistas: padronizada ou estruturada; não-padronizada ou não-estruturada; e semi-estruturada.

Parafraseando as autoras supracitadas:

Quando o entrevistador tem que seguir muito de perto um roteiro de perguntas feitas a todos os entrevistados de maneira idêntica e na mesma ordem, tem-se uma situação muito próxima da aplicação de um questionário, com a vantagem óbvia de se ter o entrevistador presente para algum eventual esclarecimento. Essa é a chamada entrevista **padronizada ou estruturada**, que é usada quando se visa à obtenção de resultados uniformes entre os entrevistados, permitindo assim uma comparação imediata, em geral mediante tratamentos estatísticos (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34, grifo nosso).

Numa entrevista **não-padronizada ou não-estruturada**, por sua vez, “[...] não há a imposição de uma ordem rígida de questões, o entrevistado discorre sobre o tema proposto com base nas informações que ele detém e que no fundo são a verdadeira razão da entrevista” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 33-34, grifo nosso).

Entre esses dois tipos extremos, apresentados anteriormente, “[...] se situa a entrevista **semi-estruturada**, que se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações”. Em outras palavras, a entrevista semi-estruturada é feita “[...] com base em um roteiro, mas com grande flexibilidade” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34-35, grifo nosso).

Tendo por objetivo a obtenção de dados em profundidade relativos ao assunto da pesquisa, adotamos a entrevista do tipo semi-estruturada, instrumento mais flexível e com certo grau de estruturação.

Depois de definido o tipo de entrevista a ser empregado na pesquisa, o passo seguinte foi a seleção dos entrevistados, quando nos valem da amostragem¹¹ por acessibilidade¹².

¹¹ De acordo com Gil (1999, p. 101), “na pesquisa social são utilizados diversos tipos de amostragem, que podem ser classificados em dois grandes grupos: amostragem probabilística” (os tipos mais usuais são: aleatória simples, sistemática, estratificada, por conglomerado e por etapas) e amostragem não-probabilística (os tipos mais conhecidos são: por acessibilidade, por tipicidade ou intencional e por cotas). Os tipos do primeiro grupo são rigorosamente científicos, uma vez que se fundamentam em leis estatísticas. “Os do segundo grupo não apresentam fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador”.

¹² Conforme explica Gil (1999, p. 101), a amostragem por acessibilidade ou por conveniência “constitui o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem. Por isso mesmo é destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar

Para subsidiar o esforço de sistematizar o desenvolvimento histórico do processo de municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília, compreendendo suas motivações, concepções subjacentes, estratégias políticas, atores sociais envolvidos e implicações, pareceu-nos importante ouvir:

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

Entre meados de março e início de outubro de 2006 (durante praticamente sete meses), após percorrermos cerca de 2.000 Km em busca das fontes-chave de informação, foram realizadas 24 entrevistas, a saber:

- Com o Prefeito de cada um dos quatorze municípios que integram a Região de Governo de Marília, pela importância do administrador municipal na definição da política local de municipalização do ensino fundamental.¹³ Pareceu-nos importante ouvir as autoridades constituídas para se compreender e avaliar melhor o conhecimento, a posição e a opção da administração local em relação à sistemática de financiamento da educação, bem como acerca da municipalização do ensino fundamental;

- Com sete Dirigentes Municipais de Educação¹⁴ (responsáveis diretos pela educação no âmbito municipal); com duas professoras¹⁵; e com uma diretora de escola da rede municipal¹⁶. A escolha destes entrevistados deu-se a partir da participação e do envolvimento que os mesmos tiveram/têm na implementação e na operacionalização da municipalização do ensino fundamental nos municípios em estudo. Pareceu-nos importante analisar o processo de

o universo. Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão”.

¹³ Conforme prescreve o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673/96 (veja item 2.1 O processo de municipalização em curso: da proposta à ação), o Prefeito é a autoridade municipal que representa o município no ato de celebrar ou de rescindir o Convênio relativo à municipalização deste nível de ensino.

¹⁴ Os setes entrevistados, que atualmente ocupam o posto de Dirigente Municipal de Educação, desempenhavam as seguintes funções na época em que a municipalização do ensino fundamental foi materializada em seus respectivos municípios: professor da rede estadual (três); diretor de escola da rede estadual (dois); diretor de escola municipal (um); e Dirigente Municipal de Educação (um).

¹⁵ As duas entrevistadas, que atualmente ocupam o cargo de professora, desempenhavam as seguintes funções na época em que a municipalização do ensino fundamental foi materializada em seus respectivos municípios: Dirigente Municipal de Educação e Assessora Administrativa da Secretaria Municipal da Educação.

¹⁶ A entrevistada, que atualmente ocupa o cargo de diretora de escola da rede municipal, desempenhava a seguinte função na época em que a municipalização do ensino fundamental foi materializada em seu município: Dirigente Municipal de Educação.

municipalização, levado a efeito na Região de Governo de Marília, tomando-se por base também a expressão de atores sociais¹⁷ que dele participaram/participam.

As informações colhidas por meio das 24 entrevistas realizadas, aliadas às que tínhamos de outras¹⁸ fontes-chave de informação, pareceram-nos serem suficientes às finalidades desta investigação, não havendo assim a necessidade de recorrermos a outras entrevistas.

Antes de fazermos os contatos iniciais, por telefone, para expor aos entrevistados os propósitos da presente pesquisa e enfatizar a importância da participação dos mesmos, preparamos um roteiro¹⁹ para guiar “[...] a entrevista através dos tópicos principais a serem cobertos” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 36). Composto por perguntas abertas, o roteiro elaborado visou proporcionar maior liberdade para o informante e dotar o entrevistador de maior liberdade para explorar amplamente cada questão, podendo alterar a ordem das perguntas propostas ou para fazer novos questionamentos.

Todas as entrevistas, exceto uma²⁰, foram realizadas face a face, contando com o emprego do gravador para “[...] registrar todas as expressões orais, imediatamente, deixando o entrevistador livre para prestar toda a sua atenção ao entrevistado” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 37).

Terminada as entrevistas, o passo seguinte foi a sua transcrição²¹, uma vez que “[...] o manuseio do material escrito para utilização de pesquisa é mais fácil do que o do material gravado que, se submetido repetidas vezes à escuta, rapidamente se deteriora” (QUEIROZ, 1991, p. 57).

Sobre este material escrito, recém-produzido, procedemos a uma nova e importante fase: a análise.

Pesquisas qualitativas tipicamente geram um enorme volume de dados que precisam ser organizados e compreendidos. Isto se faz através de um processo continuado em que se procura identificar dimensões, categorias, tendências, padrões, relações, desvendando-lhes o significado. Este é um

¹⁷ Cumpre deixar claro que, além de ouvir o Prefeito Municipal, nossa intenção inicial era a de ouvir também, nos onze municípios que materializaram a municipalização do ensino fundamental, uma fonte-chave de informação que tivesse vivenciado todo o processo. Porém, tal procedimento foi prejudicado, uma vez que em um destes municípios a fonte-chave selecionada – mesmo após os inúmeros contatos que estabelecemos – não quis fornecer as informações necessárias (nem por meio de entrevista face a face, nem por telefone e nem via e-mail) à pesquisa. Diante da sua postura em relação ao estudo proposto e à figura do pesquisador, ficou inviável a busca de outra fonte-chave de informação nesta localidade.

¹⁸ Colhidas numa outra oportunidade, com os seguintes informantes: Dirigente Regional de Ensino de Marília, Supervisor de Ensino da Diretoria Regional de Ensino de Marília e Diretor Estadual da APEOESP em Marília.

¹⁹ Vide apêndice.

²⁰ Em atendimento ao pedido de um informante, deixamos o roteiro de entrevista por escrito para ser respondido posteriormente, sem a presença do entrevistador.

²¹ Queiroz (1991, p. 87) ressalta que “[...] o ideal, numa pesquisa, é que o próprio pesquisador que entrevistou o informante seja também o transcritor da fita”.

processo complexo, não-linear, que implica um trabalho de redução, organização e interpretação dos dados (ALVES, 1991, p. 60).

Conforme esclarece a autora supracitada, a análise dos dados, contudo, não está circunscrita à fase final de uma pesquisa,

[...] se inicia já na fase exploratória, acompanhando toda a investigação em uma relação interativa com os dados empíricos: à medida que os dados vão sendo coletados, o pesquisador vai procurando tentativamente identificar temas e relações, construindo interpretações e gerando novas questões e/ou aperfeiçoando as anteriores, o que, por sua vez, o leva a buscar novos dados, complementares ou mais específicos, que testem suas interpretações, num processo de “sintonia fina” que vai até a análise final (ALVES, 1991, p. 60).

Embora a grande maioria dos entrevistados exerça funções de visibilidade pública, muitos recusaram ficar comprometidos por ter seus depoimentos gravados. Devemos esclarecer que nossa intenção inicial era a de não ocultar o nome dos quatorze municípios participantes da pesquisa, bem como o de seus respectivos entrevistados. No entanto, tendo em vista resguardar as fontes, os nomes dos informantes serão mantidos em sigilo. Deste modo, o emprego de números²² e letras²³ para nomear os entrevistados pareceu-nos adequado.

Organização do Trabalho

Como forma de apresentação do presente estudo, optamos por estruturá-lo em quatro capítulos, cada qual com suas necessárias subdivisões.

No capítulo I explicamos, inicialmente, a origem da “estadualização” do sistema de ensino público no Estado de São Paulo. Mostramos que no âmbito do território paulista o envolvimento da instância municipal com as questões educacionais vem de longa data, sendo a proposta de municipalização do ensino uma aspiração muito antiga. Na seqüência, apresentamos de forma breve as principais tentativas de municipalização do ensino levadas a efeito no Estado durante as três administrações consecutivas do PMDB à frente do governo paulista.

No capítulo II analisamos o processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Estado de São Paulo a partir de meados da última década, em função das

²² Os Prefeitos foram nomeados mediante números (de 01 a 14), conforme a data de realização das entrevistas.

²³ Os Dirigentes Municipais de Educação, professoras e diretora foram nomeados mediante letras (de A a J), conforme a data de realização das entrevistas.

medidas educacionais adotadas em nível estadual paulista e sobretudo por força da implantação do FUNDEF. Demonstramos como este mecanismo de financiamento da educação, cuja vigência iniciou-se no ano de 1998, induziu claramente à municipalização deste nível de ensino no Estado, onde historicamente a concentração de matrículas públicas esteve a cargo da rede estadual de ensino. Com base em dados educacionais coletados junto a órgãos oficiais, revelamos a crescente participação dos municípios paulistas na oferta pública do ensino fundamental no período de 1995 a 2005, especialmente no tocante às séries iniciais.

No capítulo III apresentaremos uma caracterização geral da Região de Governo de Marília, com ênfase nos seus aspectos histórico-culturais, demográficos, socioeconômicos e educacionais.

No capítulo IV analisamos, especificamente, o processo de municipalização do ensino fundamental que se desenvolve na Região de Governo de Marília. Inicialmente, demonstramos que o processo de municipalização levado a efeito nesta Região segue tendências semelhantes às aquelas verificadas no conjunto dos municípios do Estado de São Paulo, tais como: decisão pela adesão à municipalização motivada pelo enfoque economicista; clara preferência das administrações municipais pela municipalização das matrículas das séries iniciais; coexistência de duas redes públicas destinadas ao atendimento dos dois ciclos do ensino fundamental; municipalização do ensino materializada predominantemente por meio de celebração de convênio de parceria. Em seguida, demonstramos o impacto negativo do processo de municipalização em curso no atendimento municipal em educação infantil. E, finalmente, analisamos a transformação do FUNDEF em FUNDEB, discutindo seus avanços e limitações.

Por fim, na seqüência do quarto e último capítulo, apresentamos as considerações finais a respeito da pesquisa por nós realizada.

1 Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: Retrospectiva Histórica

1.1 A origem da “estadualização” do sistema de ensino paulista

No Brasil, até a primeira metade do século XVIII, o Estado ainda não havia assumido os encargos da educação.²⁴ Com a expulsão dos jesuítas de Portugal e seus domínios, através do Alvará de 28 de julho de 1759, este quadro se altera, uma vez que o sistema de educação montado pelos padres da Companhia de Jesus em terras brasileiras ruiu totalmente e o Estado assumiu, pela primeira vez, suas responsabilidades no tocante à organização e manutenção do ensino.²⁵

Analisando o período em questão, Haidar e Tanuri (1998, p. 59-60) apontam que:

Ao afastar os jesuítas e ao assumir a responsabilidade pela instrução pública, Pombal pretendia não apenas renovar o ensino em seus métodos e processos, mas laicizá-lo em seus objetivos, colocando-o a serviço dos interesses civis e políticos do Império Luso. Entretanto, proscritos os inicianos aos quais estivera confiado o ensino, devia-se recriar todo um sistema educacional. Tal programa, parcialmente realizado em Portugal, não se cumpriu no Brasil, e o ensino que se reconstruiu sobre as ruínas do sistema jesuítico, nas décadas posteriores, fragmentado nas aulas régias²⁶ de humanidades, ciências e primeiras letras, tardaria muito a organizar-se.

Nota-se que, de imediato, a estrutura educacional montada pela Companhia de Jesus no Brasil não foi substituída por outra organização escolar. “Da expulsão até as primeiras providências para a substituição dos educadores e do sistema jesuítico transcorreu um lapso de 13 anos” (ROMANELLI, 1987, p. 36), até ocorrer em 1772 a implantação do ensino público oficial no país.

Mas o sistema não funcionou a contento, pois o subsídio ou não era cobrado adequadamente, ou era desviado para Portugal; os melhores professores não permaneciam no posto por causa dos baixos salários; e, de qualquer maneira, o número das aulas era ridiculamente pequeno frente às necessidades da Colônia. Logo após a introdução do sistema, o número de aulas régias foi calculado como segue: 17 de ler e escrever, 15 de gramática, 6 de retórica, 3

²⁴ A história da educação formal no Brasil inicia-se em 1549 quando o primeiro governador-geral, Tomé de Souza, aporta em terras brasileiras acompanhado dos primeiros jesuítas chefiados pelo Padre Manoel da Nóbrega. Contando com o incentivo e o subsídio da coroa portuguesa, os jesuítas dominaram a educação brasileira por cerca de 210 anos, até serem expulsos em 1759 pelo primeiro-ministro Marques de Pombal. Nesse longo período, “[...] os jesuítas dedicaram-se fundamentalmente à catequese e à instrução do gentio, criando escolas de primeiras letras e instalando colégios destinados a formar sacerdotes para a obra missionária na nova terra”. Entretanto, tais colégios “[...] também preparavam para os estudos superiores, em universidades européias, os jovens que não buscavam a vida sacerdotal” (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 59).

²⁵ Com a expulsão dos jesuítas deixaram de existir, repentinamente, no Brasil “[...] 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, sem contar os seminários menores e as escolas de ler e escrever, instaladas em quase todas as aldeias e povoações onde existiam casas da Companhia” (ARANHA, 1996, p. 134).

²⁶ Após a expulsão dos jesuítas, como solução paliativa, o Estado determinou a criação de aulas régias. Eram aulas avulsas, sustentadas por um novo imposto colonial, o subsídio literário, instituído somente em 1772.

de grego e 3 de filosofia. Ao todo, 44, para uma população que girava em torno de 1,5 milhão (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994, p. 57).

Durante praticamente meio século, que se estende da expulsão dos jesuítas (1759) à transferência da corte portuguesa para o Brasil (1808), a instrução no país foi drasticamente limitada, além de caracterizar-se pela marcante decadência.

Logo após a instalação da corte portuguesa no Brasil, transformado em Reino Unido a Portugal, D. João VI determinou as primeiras medidas a respeito da educação com o objetivo de formar o pessoal especializado de que necessitava no momento.

Para prover à defesa militar do Reino, criaram-se, em 1808, a Academia de Marinha e, em 1810, a Academia Militar; para atender à necessidade de médicos e cirurgiões para o exército, fundou-se em 1808, na Bahia, um curso de Cirurgia e se instalaram no Rio de Janeiro aulas de Anatomia, Cirurgia e Medicina (1808-1809). Outras instituições viriam ainda atender à necessidade premente de especialistas. Na Bahia, aulas e cursos de Comércio (1809), Agricultura (1812), Química (1817) e Desenho Técnico (1818). No Rio de Janeiro, além da aula de Química (1812) e do curso de Agricultura (1814), a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816), transformada em outubro de 1820 na Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil e reorganizada, logo no mês seguinte, como Academia de Artes (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 60-61).

Depreende-se que tais medidas valorizaram significativamente o ensino superior e técnico em detrimento dos demais níveis, sobretudo o primário, uma vez que a instrução elementar não mereceu idênticos cuidados da administração joanina e continuou relegada a um segundo plano.

Com a Independência política, proclamada em 1822, o país adota o regime monárquico e configura-se a partir de então como Império do Brasil. Contudo, a emancipação política não modifica, pelo menos de imediato, o quadro da situação educacional herdado do período colonial: poucas escolas de primeiras letras, insuficientes aulas régias e algumas escolas de nível superior criadas na fase joanina.

Quanto à instrução elementar, especificamente, Haidar e Tanuri (1998, p. 62) apontam que no período que sucedeu à Independência a situação continuou deplorável: “escassa em algumas províncias, praticamente inexistente em outras”.

Diante do drástico estado da instrução pública no Brasil, a Assembléia Constituinte já se preocupava e se ocupava, em 1823, com a questão da construção de um sistema nacional de instrução pública, até então inexistente, apresentando em setembro do mesmo ano um projeto de Constituição que previa:

[...] a difusão da instrução pública de todos os níveis, salientando a responsabilidade do governo e consagrando expressamente a liberdade da iniciativa particular chamada a cooperar com os poderes públicos na difusão das luzes por todas as camadas da população (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 62).

Com a dissolução da Constituinte, ainda em 1823, tal projeto foi sepultado. Entretanto, as aspirações educacionais da Assembléia não foram totalmente ignoradas pela Constituição outorgada em 1824, que garantia instrução primária gratuita a todos os cidadãos do Império.

Reaberto o Parlamento, em 1826, retoma-se a discussão a respeito do problema da instrução pública no país. Vários projetos são apresentados e discutidos, resultando na Lei de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de escolas de primeiras letras²⁷ e propunha a sua instalação em todas as cidades, vilas e lugares populosos. Entretanto, a referida lei nada dispunha sobre as condições materiais de sua implantação, evidenciando o abandono total da instrução pública elementar pelo Estado.

O Ato Adicional à Constituição de 1824, porém, foi a confirmação de que o lastimável quadro geral da instrução pública no país não seria revertido, pelo menos, até os anos finais do período imperial, uma vez que desobrigou o governo central “[...] de cuidar das escolas primárias e secundárias, transferindo essa incumbência para os governos provinciais” (SAVIANI, 2003, p. 189).²⁸

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, conferiu às Províncias o direito de legislar:

Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral (BRASIL, 1986).

De fato, do período que se estende do Ato Adicional de 1834 à proclamação da República, as iniciativas do governo central no campo dos estudos primários e secundários restringiram-se apenas ao Município da Corte. Tais níveis de ensino ficaram totalmente delegados às províncias que, “inteiramente entregues a si mesmas, desamparadas financeiramente pelo governo central, pouco puderam fazer [...] em benefício da instrução popular” (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 64).²⁹

²⁷ De acordo com Saviani (2003, p. 189), a lei mencionada estabelecia que “[...] nessas escolas os professores ensinariam ‘a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática da língua nacional, os princípios de moral cristã e de doutrina da religião católica e apostólica romana proporcionadas à compreensão dos meninos’”.

²⁸ Para alguns analistas (HAIDAR; TANURI, 1998; OLIVEIRA, 1992), no Brasil o Ato Adicional de 1834 constitui-se como o marco da descentralização no campo educacional.

²⁹ Oliveira (1992, p. 96) chama atenção para o fato de que após a edição do Ato Adicional de 1834 as Províncias, totalmente desprovidas de recursos e incumbidas da imensa tarefa de proporcionar o ensino popular, tiveram que

Nesse sentido, o regime político instaurado no país em 1889 teria uma vasta tarefa a cumprir no campo da instrução pública, uma vez que a situação educacional herdada do Império era bastante precária.³⁰

Contudo, no que se refere especificamente ao campo educacional, a instauração da República não trouxe alterações significativas para a instrução pública brasileira, visto que a primeira Constituição do novo regime pouco modificou a partilha de atribuições adotada após o Ato Adicional de 1834.

A Constituição da República de 1891, que instituiu o sistema federativo de governo, consagrou também a descentralização do ensino, ou melhor, a dualidade de sistemas, já que, pelo seu artigo 35, itens 3º e 4º, ela reservou à União o direito de ‘criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados’ e ‘prover a instrução secundária no Distrito Federal’, o que, conseqüentemente, delegava aos Estados competência para prover e legislar sobre educação primária. A prática, porém, acabou gerando o seguinte sistema: à União cabia criar e controlar a instrução superior em toda a Nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis do Distrito Federal, e aos Estados cabia criar e controlar o ensino primário e o ensino profissional, que, na época, compreendia principalmente escolas normais (de nível médio) para moças e escolas técnicas para rapazes (ROMANELLI, 1987, p. 41).

Em nome de princípios como o do federalismo e da autonomia dos Estados, manteve-se no período republicano a tradicional divisão de competências no âmbito educacional assumida desde a primeira metade do século XIX. Desta maneira, nos anos subseqüentes à queda do Império, continuaram a persistir o dualismo administrativo e a ausência de uma coordenação central e de uma política nacional de educação que abrangesse todos os níveis de ensino (HAIDAR; TANURI, 1998).

No novo contexto político, a manutenção da descentralização do sistema escolar foi justificada da seguinte forma: “dado que no Império, que era um regime político centralizado, a instrução elementar estava descentralizada, considerou-se que, ‘a fortiori’, na República Federativa, um regime político descentralizado, a educação deveria permanecer descentralizada” (SAVIANI, 2003, p. 192).

A reafirmação de tal política significou a permanência da precariedade da instrução primária durante a Primeira República, que subordinada “[...] inteiramente à iniciativa e às

recorrer ao “[...] auxílio das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte de subordinação destas àquelas [Províncias], que perdura até nossos dias”. Em função da verba destinada pelas Províncias ao custeio da instrução pública ser ínfima, muitas – além do auxílio das Câmaras Municipais – também “[...] apelaram para a contribuição de particulares a fim de conseguir recursos para a instrução”.

³⁰ Analisando o quadro geral do ensino nos anos finais do período imperial, Romanelli (1987, p. 40) indica que, em 1888, estavam matriculados nas escolas primárias do Brasil “[...] 250.000 alunos para uma população de 14 milhões de habitantes”.

possibilidades financeiras dos Estados” (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 78), pouco avanço registrou.

Após a proclamação da República a educação confiada aos entes federados permaneceu sem profundas transformações na maior parte dos Estados do país, tomando impulso apenas “[...] em determinadas regiões do sudeste do Brasil, sobretudo em São Paulo” (ROMANELLI, 1987, p. 43). Ainda segundo a autora, isso ocorreu

[...] porque os Estados que comandavam a política e a economia da Nação e eram, em conseqüência, sede do poder econômico, estavam em condições privilegiadas para equipar, com melhores recursos, o aparelho educacional, enquanto os Estados mais pobres, sem a possibilidade de qualquer ingerência nos destinos do país e, mais ainda, sem condições de colocar em pé de igualdade de suas reivindicações junto ao poder público, ficavam à mercê de sua própria sorte (ROMANELLI, 1987, p. 43).

Conforme destacam alguns autores (ANTUNHA, 1976; HAIDAR; TANURI, 1998), foi no Estado de São Paulo – em função de converter-se no centro político-econômico³¹ do país e de apresentar conseqüentemente condições mais favoráveis para dar cabo das incumbências educacionais – que a instrução pública tomou maior impulso e o sistema paulista de educação pode-se organizar, sendo realizadas a partir dos primeiros tempos da República importantes reformas que tiveram grande repercussão e passaram a servir de modelo às demais unidades da Federação.

Visando suplantiar a arcaica e precária educação oriunda do período imperial e tendo por objetivo organizar um sistema de ensino identificado e comprometido com os ideais do regime político recém instaurado, os republicanos paulistas implementaram por meio da Lei nº 88, de 1892, a primeira reforma de vulto da instrução pública no Estado de São Paulo.

Como sintetiza Antunha (1976, p. 48), as principais medidas instituídas pela referida reforma foram:

(1º) a consolidação da legislação escolar e a nova estrutura dada à organização e direção do ensino; (2º) a reforma da Escola Normal, a

³¹ Grosso modo, pode-se afirmar que o predomínio econômico e político do Estado de São Paulo – alcançado nos primeiros anos do período republicano – decorre da rápida e constante expansão da cultura cafeeira em seu território iniciada propriamente a partir do último quartel do século XIX. Vale destacar, no entanto, que tal predomínio encontrou respaldo numa série de acontecimento e iniciativas que transformaram profundamente a vida nacional nas duas últimas décadas do século mencionado: abolição da escravatura, intensificação da política de imigração, passagem do regime monárquico para o republicano, progressiva urbanização, etc. Como destaca Antunha (1976, p. 24), “os anos de 1888, 1889, 1890, assistem à afirmação do predomínio econômico e político de São Paulo no seio da comunhão nacional; acelera-se, a partir desse momento, a ocupação da maior parte do território estadual, até então inexplorado, substituindo-se a antiga mataria pelo novo *oceano do café*; extingue-se definitivamente a escravidão e se inicia o crescimento vertiginoso da população do Estado, com a incorporação em proporções expressivas do elemento estrangeiro; ativa-se a urbanização, com a introdução de estrangeiros na Capital e nas cidades mais importantes.”

conversão das escolas anexas em escolas modelo e a tentativa de organização de um sistema de âmbito estadual de formação do magistério primário; (3º) a organização dada ao sistema de ensino, com sua divisão em três níveis – primário, secundário e superior [...]; (4º) a divisão do ensino primário em dois níveis (o preliminar e o complementar), e a posterior transformação do curso complementar em curso de formação de professores.

Ainda segundo o mesmo autor, a Lei nº 88 de 1892:

[...] deu nova estrutura à direção da instrução pública, tendo criado os seguintes cargos e organismos dentro da Secretaria do Interior: (a) um Diretor-Geral, que deveria servir de intermediário entre o Conselho Superior e o Governo; (b) o Conselho Superior, constituído de oito membros: o Secretário do Interior, que deveria exercer as funções de presidente do órgão; o diretor-geral (vice-presidente); o diretor da Escola Normal; o diretor da Escola-Modelo Anexa; um representante dos professores primários, por estes eleito; um representante do corpo docente do Ginásio e dois delegados das municipalidades; (c) trinta inspetores distritais, nomeados pelo Presidente do Estado por proposta do Conselho Superior, e escolhidos entre professores diplomados pela Escola Normal, com mais de três anos de exercício no magistério.

Nesse sentido, Saviani (2003, p. 192) aponta que a reforma da instrução pública paulista, implantada em 1892, cumpriu um requisito básico implicado na organização dos serviços educacionais na forma de sistema: “a organização administrativa e pedagógica do sistema como um todo, o que implicava a criação de órgãos centrais e intermediários de formulação de diretrizes e normas pedagógicas bem como de inspeção, controle e coordenação das atividades educativas”.

Oliveira (1992, p. 99) destaca que a lei em questão também merece menção por conter uma importante medida para a continuidade do trabalho conjunto entre Estado e municípios, iniciado de fato no período imperial, em relação à manutenção e organização da instrução pública: “[...] deu às municipalidades o direito de se fazerem representar no Conselho Superior de Instrução Pública³², por dois delegados”.

Em nosso Estado, como ressalta Mascaro (1960), desde os primórdios da República buscou-se atribuir maior responsabilidade aos municípios no tocante as questões educacionais. A municipalização do ensino, em São Paulo, sempre esteve em pauta nas reuniões de autoridades estaduais responsáveis pelo ensino paulista, resultando muitas vezes numa legislação na qual a solicitação do auxílio municipal em matéria de educação pública era evidente.

³² É importante salientar que o referido Conselho foi suprimido em 1897, pela Lei 520.

Reportando-se à reforma da instrução pública levada a efeito pelos republicanos paulistas, Mascaro (1960, p. 20) enfatiza que a Lei nº 88, de 1892, “[...] estabelecia uma série de medidas que denotavam claramente” o seu espírito municipalista.

As câmaras municipais deviam eleger dois representantes seus ao Conselho Estadual de Educação; auxiliar o Estado na execução das leis de ensino; fazer o recenseamento escolar; atestar a frequência dos mestres; visitar as escolas. O ensino profissional caberia aos municípios, que organizariam escolas, museus e bibliotecas, adotando os métodos e programas que lhes parecessem melhores (MASCARO, 1960, p. 20).

No Estado de São Paulo, a aspiração de municipalizar o ensino foi traduzida com mais afinco no Artigo 50, do Regulamento de 27 de novembro de 1893, que segue transcrito:

[...] as Câmaras Municipais poderão dispensar as escolas do Estado, uma vez que os Municípios tenham um sistema regular de ensino primário, representando nesse sentido ao Congresso Legislativo, que, nesse caso, poderá conceder ao município uma subvenção proporcional às despesas que o Estado faria, se tivesse as suas escolas então existentes; mantida, em todo o caso, a fiscalização por parte do governo (MASCARO, 1960, p. 21).

Naquele ano, aliás, o governo paulista criou por meio da Lei nº 169, de 7 de agosto, os grupos escolares, uma das mais importantes contribuições das reformas educacionais realizadas em São Paulo no início da República.³³

Além de contribuir decisivamente para a organização do sistema público de ensino, a implantação dos grupos escolares no âmbito do território paulista representou significativas inovações no ensino: inaugurou o ensino graduado, com classificação homogênea dos alunos, o método individual cedeu lugar ao ensino simultâneo e a escola unitária foi substituída pela escola de várias classes e vários professores, além de propiciar sobretudo a utilização racionalizada do tempo e dos espaços.³⁴

Como bem define Souza (1998, p. 20), “trata-se de um modelo de organização do ensino elementar mais racionalizado e padronizado com vistas a atender um grande número

³³ Chamados inicialmente de escolas centrais ou escolas graduadas (Lei nº 169, de 7/8/1893), os grupos escolares receberam tal denominação somente um ano depois de sua criação (Decreto nº 248, de 26/7/1894).

³⁴ No Brasil, a escola graduada de ensino primário – compreendendo várias classes, alunos e professores – aparece pela primeira vez no ensino público no Estado de São Paulo. Com a implantação dos grupos escolares, “o ensino público paulista tornou-se um exemplo, uma referência para os outros Estados. A reforma da instrução pública em Minas Gerais, realizada em 1906, espelhou-se no exemplo paulista para a implantação dos grupos escolares. Comissões de professores do ensino público de São Paulo foram convidados para participarem da reorganização da instrução pública em vários Estados nas primeiras décadas [do] século [passado]: Santa Catarina, Goiás, Sergipe, Paraná, Pernambuco, Piauí, Acre” (SOUZA, 1998, p. 61). Vale enfatizar que os grupos escolares constituíram o modelo preponderante de escola primária no país por cerca de sete décadas, sendo extintos somente na década de 1970.

de crianças, portanto, uma escola adequada à escolarização em massa e às necessidades da universalização da educação popular”.

Apesar da pujança econômica do Estado de São Paulo e do esforço desenvolvido pelos seus governantes nas primeiras décadas da República no sentido de multiplicar o número de grupos escolares, a expansão desses estabelecimentos de ensino – embora relativamente rápida nos anos subseqüentes a sua criação – não ocorreu a contento.

Os grupos escolares eram estabelecimentos muito mais dispendiosos que as escolas isoladas³⁵, por isso as dificuldades de implantação “[...] residiram, sobretudo, na falta de recursos financeiros necessários para atender à demanda sempre crescente por educação, remuneração dos professores, construção de prédios escolares e para equipar as escolas” (SOUZA, 1998, p. 53).

Nesse sentido, Antunha (1976, p. 72-73) relata que:

O governo estadual, impossibilitado de construir prédios para todos os grupos cuja criação era solicitada, adotou logo a política de condicionar a instalação do estabelecimento à doação do prédio pelas municipalidades. [...] o Estado, ou a própria municipalidade interessada, não raro também alugava um prédio para nele instalar um grupo.

Referindo-se à dinâmica de implantação dos grupos escolares no âmbito do território paulista, Santos (2000) indica que entre 1894 e 1910 foram instalados 101 estabelecimentos, sendo 24 na capital e 77 em municípios do interior. Do total de grupos escolares instalados no período, 35 funcionavam em prédios construídos exclusivamente para a realização da instrução primária pública e cerca de um terço em prédios alugados pelas próprias municipalidades que requisitavam a instalação desses estabelecimentos de ensino.

Como se depreende, as municipalidades paulistas contribuíram significativamente para o desenvolvimento e manutenção do ensino estadual, uma vez que “[...] doavam prédios ou terrenos destinados a escolas, construíam ou adaptavam edifícios para neles serem instalados estabelecimentos estaduais” (ANTUNHA, 1976, p. 92). Entretanto, como adverte o próprio autor mencionado, a contribuição variava muito de um município a outro.³⁶

³⁵Os únicos estabelecimentos públicos destinados a ministrar o ensino primário (preliminar) eram, ao proclamar-se a República, as escolas preliminares, unidades escolares não agrupadas, em que um professor ministrava a instrução para crianças de diversas idades e de avanço escolar heterogêneo. Logo depois, particularmente quando foram criados os primeiros grupos escolares, e para deles se distinguirem, aqueles estabelecimentos passaram a denominar-se escolas isoladas” (ANTUNHA, 1976, p. 64).

³⁶“Em seu relatório, em 1897, o Dr. Dino Bueno, Secretário de Estado dos Negócios do Interior, a cuja pasta estava afeta a questão do ensino, afirmou: “é grande o movimento que se tem notado em todas as localidades do interior onde tem sido instalados os grupos escolares; são as Câmaras Municipais que oferecem ao governo os prédios em que elas [escolas] se aposentam, carregando algumas delas com as despesas necessárias à adaptação e conservação dos mesmos prédios, gratificando outras os respectivos professores, destinando prêmios aos alunos que mais se distinguem” (MOACYR, 1942, p. 64 apud OLIVEIRA, 1992, p. 100).

Apoiado nos dados do Anuário de Ensino de 1914, Antunha (1976) aponta que enquanto havia Câmaras Municipais (como as de Santos, Campinas, Piracicaba, Ribeirão Preto e outras) que mantinham maior número de escolas do que o Estado, em relação a cada um desses municípios, num número considerável de municipalidades paulistas o ensino primário ficava praticamente entregue à sua própria sorte, com as respectivas Câmaras nada de importante fazendo a bem do ensino público.

Nas palavras de Mascaro (1960, p. 22-23):

Em raros casos, porém, municipalidades chegaram a criar sistemas escolares complementares ao do Estado – o que aconteceu preferentemente em alguns importantes centros urbanos, em acelerado desenvolvimento. [...] Quando as municipalidades, em alguns casos começaram a criar também as suas escolas, fizeram-no para corrigir, parcial e incompletamente as deficiências da rede de instituições estaduais.

Antunha (1976, p. 122) registra que nesse período o “ensino primário financiado e mantido pelos municípios do interior apresentava, de um modo geral, números relativamente baixos no que se refere ao conjunto das matrículas”.³⁷

Embora tenha sido preocupação dominante dos governadores e reformadores paulistas “aliciar a colaboração das entidades locais para a grande obra educacional que o Estado se propusera”, não vingou em São Paulo a organização de um sistema estadual de ensino baseado na “cooperação efetiva dos municípios” (MASCARO, 1960, p. 21 e 30).

Desta maneira, apesar dos intentos de municipalização, em território paulista o Estado ficou com a obrigação e responsabilidade quase exclusiva de criar as escolas primárias. Assim, “continuaram a existir as escolas estaduais, cuja rede registrou contínuo crescimento, ao lado das escolas municipais, estas em menor número” (OLIVEIRA, 1992, p. 100).

Não obstante, em âmbito nacional a preocupação com o envolvimento do município na questão do ensino não deixou de freqüentar o debate educacional da época. Conforme aponta Oliveira (1992), os anos vinte do século recém findado são ricos em discussões em torno desta temática, sendo realizadas na mesma década importantes reformas educacionais em alguns Estados brasileiros contendo preceitos legais referentes a uma maior participação municipal no tocante aos assuntos do ensino.³⁸

³⁷Antunha (1976, p. 122) informa que não dispomos de dados suficientes e confiáveis “para a análise do que foi o ensino municipal nessa época”.

³⁸“Realizou-se no Piauí o Congresso de Municipalidades, em 1921, ocorrendo em Belo Horizonte também um evento da mesma natureza. A Conferência Interestadual de Ensino Primário, realizada em 1921, no Rio de Janeiro, tinha dentre as teses para discussão, a que se referia à ‘criação do Patrimônio do Ensino Primário Nacional, sob ação comum entre Municípios, Estados e União’. A Reforma Cearense de 1922, sob a direção de Lourenço Filho, fazia menção à existência de Conselhos Municipais; a Reforma Baiana de 1925, sob a direção de Anísio Teixeira e a Mineira de 1927, tendo Francisco Campos como Secretário do Interior de Mário

Cunha (1991) indica que é justamente nesse período que a idéia de se transferir para os municípios todos os encargos com o ensino primário ganha força. Inspirados no sistema norte-americano de ensino, os defensores da municipalização advogavam que tal sistema possuía grandes vantagens: a descentralização, que dispensava uma cara e incompetente burocracia; a flexibilidade, que permitia mudanças nos currículos escolares; e a democratização da gestão, pois os administradores educacionais pertenciam todos à mesma comunidade.³⁹

O autor em questão adverte, porém, que “[...] os propagandistas do modelo norte-americano jamais contaram com as condições sociais diversas da administração educacional descentralizada nos EUA” (CUNHA, 1991, p. 409). Como explica:

Os contingentes de colonos que deram início ao povoamento do território norte-americano eram formados numa cultura que dava muito valor à iniciativa individual (até mesmo na ocupação e exploração da terra) e às associações que defendiam os interesses de seus membros, conforme a matriz ideológica do liberalismo. É fácil perceber que coisa muito diferente ocorreu no Brasil. A ocupação do território iniciou-se com sua divisão em sesmarias, doadas aos protegidos do rei, e toda iniciativa individual era condicionada (senão enquadrada) por uma onipotente burocracia que enviava para a metrópole os processos mais corriqueiros para a decisão superior (1991, p. 409-410).

A despeito das condições sociais diversas mencionadas acima, a idéia de municipalização do ensino enquanto opção de política pública, fundamentada na descentralização administrativa, que coloca a gestão e a prestação de determinados serviços sob controle das esferas locais de poder e mais próximo de seus usuários, recebeu forte adesão na época por ser entendida como um avanço.

Entretanto, após a Revolução de 1930, a tese da municipalização do ensino não encontraria no Brasil terreno fértil para sua implementação. Ao assumir o poder, Getúlio Vargas dá início a um longo período de governo caracterizado por uma progressiva centralização política, ampliando consideravelmente os poderes da União e aumentando conseqüentemente a dependência dos Estados e municípios.

Em 16 de julho de 1934 uma nova Constituição Federal foi promulgada em nosso país. Em relação à educação, especificamente, muitas das idéias defendidas pelos educadores da

Casassanta como Inspetor Geral de Instrução, faziam referências ao Conselho Escolar, de natureza semelhante ao colegiado cearense” (NAGLE, 1974, p. 95, 136, 193, 203 e 371 apud OLIVEIRA, 1992, p. 101).

³⁹ Nesta época, “quando a Associação Brasileira de Educação era o grande espaço de disputa da hegemonia no campo educacional, mostravam-se aí as excelências das práticas educacionais norte-americanas”. Nos EUA, a escola elementar é geralmente da responsabilidade do condado e da cidade, que para ela destinam as receitas de impostos sobre a propriedade imobiliária. O condado e a cidade têm seus *boards of education* (“conselhos de educação”) com a atribuição de contratar e demitir os diretores de escola, determinar currículos e normas pedagógicas (CUNHA, 1991, p. 409).

Associação Brasileira de Educação (ABE), e que mais tarde foram traduzidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁴⁰, tornaram-se preceitos constitucionais a partir da Carta de 1934.⁴¹

Pela Constituição de 1934, ficava atribuída à União a competência de “traçar as diretrizes da educação nacional”, de fixar o plano nacional de educação, de organizar e manter os sistemas de ensino dos Territórios e de exercer a ação supletiva onde necessária. Aos Estados e ao Distrito Federal a Carta de 1934 conferia a atribuição de organizar e manter os seus respectivos sistemas, respeitadas as diretrizes fixadas pela União. A Carta estabelecia também a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário; firmava, expressa e declaradamente, o princípio de que a educação é direito de todos; vinculava percentuais da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (TANURI, 1981, p. 10).

A Constituição de 1934 estabeleceu, pela primeira vez no país, a vinculação de mínimos percentuais orçamentários para a educação, devendo a União e os Municípios aplicar nunca menos de 10% e os Estados e Distrito Federal pelo menos 20% da renda resultante dos impostos, no ensino. Conforme observa Oliveira (1999a, p. 30) “as Constituições Federais desde 1934, exceto as de 1937 e a de 1967, vinculam mínimos percentuais orçamentários para a educação”.

Contudo, em função do clima político da época e da prevalência das idéias antiliberais e autoritárias, os princípios educacionais democráticos estabelecidos pela Carta de 1934 não tiveram vida longa.

A instauração do regime denominado Estado Novo, em consequência do golpe de Estado de 1937, ancorou-se numa nova Constituição Federal, outorgada em 10 de novembro daquele ano, de caráter fortemente centralizador.

Neste contexto, os Estados passaram a ser governados por interventores e, em consonância com sua orientação centralizadora, a Carta de 1937 não conferia aos Estados a atribuição expressa quanto à organização de seus sistemas de ensino, mas incumbia a União de fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional. A Constituição de 1937 restringia, ainda, os deveres do Estado na manutenção do ensino e eliminava muitas das conquistas do movimento renovador contidas na Constituição anterior (TANURI, 1981; HAIDAR; TANURI, 1998).

⁴⁰ Preocupados com a situação da instrução pública brasileira educadores de expressão da época assinaram, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento redigido por Fernando de Azevedo, endereçado ao povo e ao governo, que divulgava as diretrizes de um programa de reconstrução educacional para o país.

⁴¹ De acordo com Tanuri (1981, p. 10), “[...] os educadores eram favoráveis à autonomia dos Estados na organização e administração do ensino”, no entanto “[...] pleiteavam para a União a função de definir a política educacional, estimular e coordenar a ação educativa em todo o país”.

Conforme observa Oliveira (1992, p. 41), na Constituição do Estado Novo “suprimiu-se a referência da educação como direito de todos” e “omitiram-se os mínimos percentuais orçamentários para a educação, nas diferentes esferas do poder público”.

No tocante ao financiamento da educação, somente nos anos finais do Estado Novo buscou-se disciplinar novamente a colaboração das três esferas governamentais para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tendo em vista que a Carta de 1937 nada dispôs sobre a reserva obrigatória de recursos para a educação,

[...] em 14 de novembro de 1942, surge o Decreto-lei Federal nº 4.958, instituindo o Fundo Nacional de Ensino Primário, que deu nascimento aos convênios entre a União e os Estados e entre estes e os respectivos Municípios, convênios fadados a marcar a inauguração de uma nova política oficial de promoção do desenvolvimento do ensino primário, visando a entrosar, sob a forma de uma colaboração de bases pré-estabelecidas no campo do financiamento escolar, a ação concorrente, isto é, concomitante e conjugada, como era natural, das três esferas governamentais: a Federal, a Estadual e a Municipal (MASCARO, 1960, p.71).⁴²

Para Mascaro (1960, p. 72), apesar dos esforços do Ministério da Educação e Saúde⁴³ no sentido de divulgar e estimular a assinatura de convênios entre a União e os Estados, a iniciativa do governo federal malogrou, uma vez que não conseguiu modificar “[...] substancialmente, no país, a ação dos governos estaduais e especialmente dos municipais, no tocante ao financiamento de um programa de desenvolvimento racional dos respectivos sistemas de ensino e, dentro deles, de expansão e aperfeiçoamento metódico da rede de escolas primárias”.

Em São Paulo, particularmente, o sistema de convênio escolar não obteve resultados diferentes, constituindo-se exceção apenas o convênio celebrado entre o Estado e a Prefeitura da Capital⁴⁴, assinado em 14 de setembro de 1943, que estabelecia “[...] um definido

⁴² “Os convênios estabelecidos de quotas para aplicação de recursos orçamentários em favor do ensino foram inspirados, naturalmente, nos dispositivos da Constituição de 1934, que fixava, no artigo 156, a obrigação de aplicarem a União, os Estados e Municípios percentagens de sua renda de impostos no desenvolvimento de 'sistemas educativos'. Mas os convênios foram além, sugerindo uma fórmula de colaboração dos diferentes poderes, de comum acordo aceita para disciplinar o emprego dos recursos da quota prevista em prol da obra de interesse comum, no campo do ensino primário” (MASCARO, 1960, p. 71).

⁴³ “Durante o período imperial os assuntos educacionais estiveram subordinados à Secretaria de Estado dos Negócios do Império. No governo provisório republicano foi criado o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, funcionando de 19 de abril de 1890 a 26 de dezembro de 1892. A partir desta data o Ministério da Justiça e Negócios Interiores ficou encarregado das questões do ensino” (OLIVEIRA, 1992, p. 38). Através do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Este, no ano de “1937 passou a ser denominado Ministério da Educação e Saúde e, em 1953, Ministério da Educação e Cultura” (TANURI, 1980, p. 11). Em decorrência da criação do Ministério da Cultura em 1985, tornou-se apenas Ministério da Educação. Entretanto, a sigla MEC – que permanece até o presente momento – foi mantida.

⁴⁴ Segundo Mascaro (1960, p. 72), o convênio escolar celebrado entre os dois poderes, que vigorou de 1943 a 1955, tornou-se uma exceção nacional, constituindo-se “numa das mais completas e frutíferas experiências”.

entrosamento no programa de ação dos dois governos para o efeito de assegurar o desenvolvimento do ensino primário” (MASCARO, 1960, p. 73).⁴⁵

Em território paulista, apesar do convênio figurar nos orçamentos estaduais e municipais, o sistema acabou não funcionando. Para Mascaro (1960, p. 74-75), no caso dos municípios interioranos,

[...] a razão principal do desinteresse residiu no fato de muitos já estarem aplicando com o que chamavam ensino ou educação e cultura em seu território, recursos até mais vultosos, embora em desacordo com as novas bases de financiamento definidas no acordo. Às autoridades locais interessava mais aplicar verbas na construção de manutenção de parques infantis, construção de praça de esportes (campos de futebol), no pagamento de professores para uma rede própria de escassa e deficientes escolas primárias, que empregá-las em construção de edifícios escolares.

A Constituição Federal de 1946, elaborada após a derrocada do Estado Novo, marca a volta do país à democracia, retomando os princípios educacionais democráticos da Carta de 1934.

Em relação à educação, a Constituição de 1946 restabeleceu os mínimos percentuais orçamentários para este setor, fixando-os em 10% (dez por cento) para a União e 20% (vinte por cento) para os Estados e Municípios, da renda resultante de impostos. Estabeleceu que cabe à União o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e suplementarmente às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. Coube, ainda, à União a elaboração da legislação sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional – L.D.B.. Atendendo a este disposto, o Ministro da Educação, Clemente Mariani, enviou ao Congresso, em 1948, o projeto de L.D.B. (OLIVEIRA, 1992, p. 42-43).

A fase inicial de tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) foi marcada pelo embate de duas posições extremadas: uma centralizadora, que pretendia transformar a LDB num minucioso documento legal, reservando-se às unidades federadas apenas a competência para fundar e manter escolas e administrar os respectivos sistemas; “[...] outra descentralizadora, inspirada na doutrina da Constituição de 1946, que

Para o autor, o sucesso desse convênio justifica-se em razão da Capital paulista possuir, à época, algumas características facilitadoras para sua implementação e execução: “não mantivera nem mantinha escolas primárias. Sua renda crescente de ano para ano e a forte concentração demográfica que decorria de seu desenvolvimento contínuo estavam a reclamar urgente ação municipal no campo do ensino e especialmente do ensino primário. Nada gastando com ensino, era mais fácil fazê-lo, a partir do início, com a adoção do plano estabelecido no convênio” (p. 75-76).

⁴⁵ “Em essência, pelo acordo, o Município assumia o encargo da elaboração de um programa intensivo de construções escolares destinadas a abrigar grupos escolares e o Estado se obrigava a criar e instalar classes e escolas, nomeando os respectivos professores para atender à população infantil em idade escolar” (MASCARO, 1960, p. 73). Vale destacar, ainda, que o convênio escolar celebrado entre os dois poderes dotou a Capital paulista “de cerca de oitenta edifícios em que se instalaram grupos escolares, ginásios, colégios e escolas normais estaduais” (SANTOS, 2000, p. 57).

reivindicava ampla liberdade para os poderes estaduais, de modo que a União se restringisse a traçar normas bem gerais” (TANURI, 1981, p. 13).

Tendo como pano de fundo este contexto de volta à democracia, com a predominância das idéias descentralizadoras, o debate sobre a municipalização do ensino volta à baila no cenário educacional brasileiro.⁴⁶

Até meados dos anos cinquenta as discussões a respeito do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovado somente em 1961 sob o número 4.024, se concentraram em torno da questão da centralização X descentralização. Mas, após a apresentação do Substitutivo Lacerda que levantou a questão dos subsídios para as escolas particulares, este tema deixou de ser o centro das atenções, passando as discussões a se concentrarem na questão ensino público X privado (OLIVEIRA, 1999b). Desta forma, o tema da municipalização ficou fora do debate educacional durante muitos anos.

Segundo Tanuri (1981), com a aprovação da LDB iniciava-se, pela primeira vez, uma relativa descentralização do sistema de ensino como um todo, concedendo-se uma considerável margem de autonomia aos Estados e proporcionando-lhes as linhas gerais a serem seguidas na organização e administração de seus sistemas.

Vale destacar que a Lei nº 4.024/61 alterou os percentuais mínimos orçamentários para a educação, “[...] passando a União a aplicar pelo menos 12%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 20%” (OLIVEIRA, 1999b, p. 24).

No entanto, a instalação do regime militar no país, em 1964, trouxe uma gradativa centralização política e administrativa, evidenciando-se uma progressiva contramarcha no apenas iniciado processo de descentralização estabelecido pela LDB.

Em 1967 uma nova Constituição Federal entrou em vigor. No que se refere à educação, especificamente, a Carta “[...] de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, estendendo, porém, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 e não fazendo referências aos mínimos orçamentários para a educação” (OLIVEIRA, 1992, p. 46).

Em relação ao financiamento da educação, particularmente, é importante mencionar que na outra redação dada à Constituição Federal de 1967, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, “[...] introduziu-se a vinculação obrigatória de 20% da receita tributária somente para os Municípios” (MELCHIOR, 1973, p. 169).

⁴⁶Neste período Anísio Teixeira, fiel aos princípios democráticos, faz a defesa da municipalização do ensino acreditando que sua adoção pudesse ser importante instrumento de democratização e torna-se o expoente máximo na defesa da municipalização do ensino primário, constituindo-se num marco na trajetória da proposta municipalista no Brasil. Vale mencionar que Anísio Teixeira, já em 1957, apresentava ao Congresso Nacional de Municipalidades, sua tese sobre “A Municipalização do Ensino Primário”, expondo um conjunto de idéias claras e coerentes sobre a temática.

Paradoxalmente, a temática da municipalização do ensino volta a freqüentar o debate educacional justamente neste contexto marcadamente centralizador, repressivo e totalmente adverso a maiores debates.

Coincidentemente no mesmo ano da morte de seu maior defensor, o regime militar coloca a proposta de municipalização do ensino de forma legal pela primeira vez no Brasil, mediante a promulgação da Lei Federal nº 5.692⁴⁷, de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e as bases do ensino de 1º e 2º graus. A legislação supracitada, visando a descentralização do sistema de ensino, determina no parágrafo único do Artigo 58 “a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau”, medida tão aspirada por Anísio Teixeira durante sua longa e importante trajetória na educação.

Mello (1993) observa, entretanto, que tal medida estava atrelada a uma política oficial de descentralização educacional decidida do centro, ou seja, no nível federal, não visando o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios quanto ao oferecimento educacional, mas apenas a simples transferência de encargos educacionais para a esfera municipal sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância.

Nesse mesmo sentido, Oliveira (1992, p. 49) explica:

Aparentemente uma medida que tende à municipalização, neste período autoritário, pode parecer contraditória. Porém, não o foi, porque a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista curricular assegurou-se pela determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionizantes; do ponto de vista do financiamento a questão já estava equacionada pelo F.N.D.E. - Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos Municípios na oferta de vagas. Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles, continuando com seu poder; os Estados, em legislação complementar passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais de Educação e dos órgãos das Secretarias de Educação.

Reportando-se especificamente à abrangência de implementação, Mello (1988, p. 18) destaca que:

[...] a municipalização ocorreu sobretudo nas regiões mais pobres, onde a população tem menor poder de pressão: alguns Estados do Nordeste,

⁴⁷ Uma das principais inovações trazidas por esta legislação foi “[...] o aumento de quatro para oito anos da escolaridade obrigatória [...]” (OLIVEIRA, 1999b, p. 25).

sobretudo nas escolas rurais. A municipalização não ocorreu ou ocorreu em aspectos muito específicos, nos Estados cujo sistema de ensino eram mais consolidados, onde o magistério tinha um nível de organização que já levava a conquistas importantes, como os concursos públicos para ingresso, carreiras ou estatutos que estabeleciam normas objetivas de promoção. Sem esquecer que nesses Estados os municípios dispunham de mais poder político para não assumir tão grande encargo num momento de descarada concentração tributária na União.

Os dados apresentados, na tabela abaixo, corroboram a afirmação da autora mencionada anteriormente.

Tabela 1 – Brasil – Regiões. Ensino Fundamental – Matrícula inicial por dependência administrativa – 1975/1989

Região/Ano	Matrícula por Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Norte									
1975	780.570	81.566	10,4	423.727	54,3	168.631	21,6	106.646	13,7
1980	1.136.547	138.703	12,2	580.035	51,0	288.353	25,4	129.456	11,4
1985	1.678.731	77.838	4,6	811.706	48,4	636.338	38,0	150.774	9,0
1989	2.155.068	96.060	4,5	1.155.568	53,6	728.997	33,6	174.473	8,1
Nordeste									
1975	5.216.543	18.050	0,3	2.015.686	38,6	2.411.695	46,2	771.112	14,8
1980	6.756.430	14.284	0,2	2.207.551	32,7	3.569.255	52,5	963.340	14,3
1985	7.438.889	18.648	0,3	3.078.473	41,4	3.382.422	45,5	959.191	12,9
1989	8.105.453	21.380	0,3	3.216.973	39,7	3.773.794	46,6	1.093.306	13,5
Sudeste									
1975	8664782	18.849	0,2	5.649.323	65,2	1.833.818	21,2	1.162.792	13,4
1980	9521822	8.673	0,1	6.057.141	63,6	2.130.957	22,4	1.325.051	13,9
1985	10.057634	12.247	0,1	6.844.601	68,1	1.916.153	19,1	1.284.633	12,8
1989	11.300227	13.329	0,1	7.683.374	68,0	2.073.971	18,4	1.529.553	13,5
Sul									
1975	3590575	2.817	0,1	2.039.121	56,8	1.189.059	33,1	359.578	10,0
1980	3583778	1.644	0,0	2.025.734	56,5	1.196.514	33,4	359.886	10,0
1985	3655869	3.481	0,1	2.148.115	58,3	1.087.076	29,7	417.177	11,4
1989	3992351	3.635	0,1	2.361.655	59,2	1.206.188	30,2	420.873	10,5
Centro-Oeste									
1975	1296779	1.189	0,1	828.703	63,9	344.916	26,6	121.971	9,4
1980	1599677	6.034	0,4	1.057.854	66,1	417.448	26,1	181.341	7,4
1985	1938236	4.634	0,2	1.295.476	66,8	456.444	23,5	177.471	9,2
1989	2004443	6.609	0,3	1.337.550	66,7	4.35.505	21,7	224.779	11,2

Fonte: MEC/INEP, apud Mansano Filho; Oliveira; Camargo (1999, p. 41-42).

Como se depreende, a implementação da municipalização do ensino no Brasil é bastante desigual, não apresentando-se de maneira uniforme mesmo após a promulgação da Lei nº 5.692/71. Os dados da tabela mostram que dentre as cinco regiões brasileiras a Nordeste foi a que contou com a maior participação da esfera municipal na oferta do ensino fundamental no período 1975/1989, sendo sempre superior à rede estadual. No entanto, na

região Sudeste (a mais rica e desenvolvida do país) o ensino fundamental foi oferecido predominantemente pela esfera estadual, sendo a participação municipal pouco expressiva.

De acordo com a análise de Rosar (1997), os altos índices de municipalização do ensino de 1º grau alcançados no Nordeste, nas décadas de 1970 e 1980, devem-se a implantação de inúmeros programas federais nesta região, os quais contribuíram para reforçar o discurso municipalista do governo militar.⁴⁸

Como indica Rosar (1997, p. 106):

A partir da década de 70, após a promulgação da Lei 5692/71, a política educacional para este nível de ensino foi traçada no âmbito de projetos federais implantados sobretudo em estados do nordeste, com o objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância.⁴⁹

Não constitui objetivo do presente trabalho analisar tais projetos, porém vale ressaltar que o Pro-município, proposto pelo Ministério da Educação visando incentivar a municipalização do ensino mediante a transferência de recursos para as prefeituras que concordassem em assumir o ensino de 1º grau, foi o de maior destaque.⁵⁰

No Estado de São Paulo, especificamente, a promulgação da Lei nº 5.692/71 não trouxe alterações significativas no que se refere à participação dos poderes públicos na oferta do ensino de 1º grau. No entanto, os desdobramentos da lei mencionada nesta unidade da Federação serão abordados de maneira mais detalhada a seguir.

⁴⁸ Vale destacar que nesse período, no qual a proposta de municipalização do ensino foi colocada formalmente, o Brasil passava por uma fase de aceleração e consolidação do modelo urbano industrial que exigia a concentração dos recursos tributários na esfera da União, pois o Estado visava favorecer a instalação do grande capital externo no país, necessitando, assim, de grandes recursos para criar a infra-estrutura necessária. Assim, muitos municípios – frágeis financeiramente – não se dispuseram a assumir a responsabilidade pela oferta do ensino de 1º grau.

⁴⁹ Os principais projetos implantados pelo governo federal foram: o Pro-município (Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal), em 1974; o Polonordeste (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), em 1975; o Edurural (Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural), em 1980; e o Projeto Nordeste em 1982, todos financiados pelo Banco Mundial.

⁵⁰ Para uma análise mais profunda deste e dos demais projetos mencionados, consultar: Rosar, Maria de Fátima Félix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Campinas, 1995, 348p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas.

1.2 Da Lei Federal nº 5.692/71 às três administrações consecutivas do PMDB⁵¹ no governo paulista

Apesar de posta no Brasil, como exigência legal ou tendência de política educacional, desde a Lei Federal nº 5.692/71, a proposta de municipalização do ensino de 1º grau não foi de fato adotada pelo Estado de São Paulo.

Conforme ressalta Oliveira:

Apesar do discurso municipalista estar presente, enquanto discurso genérico do campo conservador desde, pelo menos, a Lei nº 5692/71 que reformou o Ensino Fundamental e Médio durante o período da ditadura militar, a forma de implementar esta concepção, prevista indicativamente na legislação era pontual, ou dependente de sua aceitação por parte da esfera administrativa municipal. Dessa forma, sua implantação deu-se de maneira bastante desigual, predominando no Nordeste e tornando-se a exceção no Sudeste, particularmente em São Paulo e Minas Gerais (2000, p. 84).

Diferentemente de outros Estados do país, sobretudo dos pertencentes à Região Nordeste, São Paulo

[...] não adere a esse Projeto de Municipalização até porque o Governo estadual na época – Paulo Egydio Martins era o Governador indicado (1975/78) – estava empenhado em implementar as propostas contidas no “Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus” e no “Planejamento Prévio”, elaborado no Governo anterior (Laudo Natel – 1971/74). Esses projetos não tinham sido colocados em prática em função de problema considerado de difícil solução no Estado de São Paulo, que era a implantação progressiva e gradativa, em todas as escolas da rede estadual, da nova proposta de organização escolar – horizontal e verticalmente – a escola de oito anos⁵² (ARELARO, 1999, p. 65-66).

Analisando os desdobramentos da lei em questão em território paulista, Maia (1989) destaca que a orientação municipalista do governo militar

[...] foi reinterpretada pela Secretaria de Educação com base no diagnóstico da situação educacional no âmbito do Estado de São Paulo. Optou-se pela municipalização da pré-escola⁵³ em função do pressuposto de que os municípios teriam possibilidades de assumir, gradativamente, este nível de

⁵¹ Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

⁵² Convém registrar que, no âmbito do Estado de São Paulo, “a criação do Grupo-Escolar-Ginásio (GEG) [...] foi uma experiência de organização escolar em que se ‘testou’, antes da sua generalização legal pela nova LDB de 1971, a possibilidade de uma escola de oito anos, com a junção, mantidas as peculiaridades de seu funcionamento, de uma escola primária com ginásio, propondo-se, de forma pioneira, um projeto pedagógico que as unificasse” (ARELARO, 1999, p. 67).

⁵³ Entendida esta como o atendimento escolar a crianças de 4 a 6 anos de idade.

ensino, considerando a capacidade financeira e a disponibilidade de recursos humanos. Quanto ao ensino de 1º grau, manteve-se a administração centralizada (MAIA, 1989, p. 137-138).

Huet (1992), em análise sobre as tentativas de municipalização do ensino nesta unidade da Federação, indica que a Lei nº 5.692/71 provocou em São Paulo não a municipalização do 1º grau, mas, num acordo mais ou menos tácito, o estímulo à instância municipal em assumir a educação pré-escolar.

Como depreende-se, a presença maciça do Estado na oferta do ensino obrigatório, constituída nas décadas anteriores à referida lei, analisada historicamente na seção anterior, mantém-se como uma forte tendência na década de 1970.

Os dados da tabela 2 confirmam o alto índice de estadualização do ensino de 1º grau em São Paulo, na virada da década mencionada.

Tabela 2 – Alunado do 1º grau por dependência administrativa – São Paulo – 1980.

Ano	Total	Dependência Administrativa		
		Estadual	Municipal	Particular
1980	4.343.567	3.473.758	453.433	416.376
	100,00%	79,97%	10,44%	9,59%

Fonte: Estatísticas Educacionais Básicas – SEESP, apud Oliveira, 1992, p. 118.

Como podemos observar na tabela 2, mesmo após a promulgação da Lei nº 5.692/71 o ensino obrigatório⁵⁴ continuou a ser oferecido predominantemente pela rede estadual, sendo pequena a participação dos municípios paulistas na sua oferta. De acordo com os dados da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP), em 1980 a rede estadual era responsável por 79,97% das matrículas no ensino de 1º grau no Estado, acompanhada de longe pelas redes municipal e particular que atendiam apenas 10,44% e 9,59%, respectivamente, dos alunos deste nível de ensino.

Assim, o que se verifica de fato no Estado de São Paulo a partir da reforma educacional de 1971 é uma expansão da rede pré-escolar municipal, demonstrada através dos dados contidos na tabela a seguir.

⁵⁴ O princípio da escolaridade obrigatória apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, mantendo-se em todas as seguintes. Entretanto, foi a partir da Lei nº 5.692/71 que a obrigatoriedade escolar se estendeu para oito anos, correspondendo ao ensino de 1º grau completo.

Tabela 3 – Matrícula inicial de Educação Pré-escolar – São Paulo – 1971/1980.

Anos	Rede Estadual (%)	Rede Municipal (%)	Rede Particular (%)
1971	34,8	35,8	29,7
1974	22,5	43,2	34,3
1980	10,0	56,5	33,5

Fonte: Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo -SEE/CIE (1971, 1974, 1980, 1982 e 1987), apud Maia, 1990, p. 37. (recorte).

Os dados revelam que, até 1971, Estado e municípios respondiam praticamente na mesma proporção pelas matrículas no ensino pré-escolar. No entanto, entre 1971 e 1980 a esfera municipal aumenta consideravelmente sua participação na oferta deste grau de ensino, passando de 35,8% para 56,5%. Em contrapartida, a participação da rede estadual no ensino pré-escolar sofre um decréscimo significativo no mesmo período, caindo de 34,8% em 1971 para 10,0% em 1980.

Como “[...] os Municípios constituem a esfera que possui menor capacidade financeira” para “arcar com os encargos e serviços de educação” (MELCHIOR, 1973, p. 170) e como não foram criadas fontes específicas de financiamento para o ensino pré-escolar, a sua expansão no Estado de São Paulo “[...] ocorreu com recursos em grande parte destinados ao ensino fundamental, sob os argumentos de educação compensatória e antecipação da escolaridade” (BUENO, 2004, p. 184-185).

Em relação aos recursos públicos vinculados para a educação, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estabeleceu a “aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (Art. 15, § 3º, alínea f).

Consoante com a legislação supracitada, a Lei nº 5.692/71 fixou as seguintes diretrizes em relação aos recursos públicos vinculados na esfera municipal:

Art. 59 – Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no Art. 15, § 3º, alínea “f”, da Constituição.

Parágrafo único – Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

Refletindo sobre a viabilidade da esfera municipal paulista assumir, a época, os encargos referentes à manutenção e expansão da rede pré-escolar, Maia (1989, p. 141) assim se manifesta:

Reconhecendo-se a carência de recursos que dispunham os municípios para investir em educação é de se supor que empregassem no ensino pré-escolar a cota de 20% da receita tributária que se destinava ao ensino fundamental. Em alguns Estados, como São Paulo, provavelmente foi o que ocorreu, na medida em que a Secretaria de Estado assumiu integralmente a rede de 1º grau e optou pela municipalização do pré-escolar a partir da Lei 5.692.

É importante assinalar que este “redirecionamento de recursos” contou com a anuência tanto do Conselho Federal de Educação quanto do Conselho Estadual de Educação, que legitimaram o uso dos recursos destinados ao ensino de 1º grau em benefício do ensino pré-escolar.⁵⁵

Vale registrar, contudo, que o processo de extensão do atendimento pré-escolar no âmbito do território paulista ganha força sobretudo na primeira metade da década de 1980, quando o Ministério da Educação, a partir de 1982, viabiliza convênio para a expansão deste nível de ensino e a administração estadual, iniciada em 1983, intensifica “as ações para municipalização da pré-escola” (MAIA, 1989, p. 143), conforme se discutirá adiante.

Em pleno processo de transição política no país, elege-se governador do Estado de São Paulo o Sr. André Franco Montoro⁵⁶ – eleito por voto direto após quase duas décadas de regime militar – dando início a um período marcado por três administrações consecutivas do mesmo partido político⁵⁷ à frente do governo paulista.⁵⁸

Na área da educação, particularmente, foram implantados importantes programas de municipalização do ensino ao longo das administrações estaduais abrangidas pelo período histórico considerado (1983-1994).⁵⁹

Fundamentado nos princípios de descentralização e participação, o governo Montoro promove a transferência para as prefeituras municipais de vários serviços antes prestados pelo Estado, mediante a celebração de convênios entre as duas esferas de governo.⁶⁰

⁵⁵ A esse respeito, conferir: Parecer CFE nº 2018/74. Indicação nº 45/74. Educação do Pré-Escolar. Relator: Paulo Nathanael de Souza; Indicação CFE nº 76/75; e Deliberação do CEE 13/79 (MAIA 1989).

⁵⁶ A gestão do governador André Franco Montoro compreendeu o período de 15/03/1983 a 15/03/1987.

⁵⁷ Trata-se do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

⁵⁸ No período em questão (1983 – 1994), foram governadores: André Franco Montoro; Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho.

⁵⁹ Neste período, à frente da Secretaria Estadual da Educação estiveram: Paulo de Tarso Santos (15/03/1983 a 28/05/1984), Paulo Renato da Costa Souza (29/05/1984 a 19/04/1986) e José Aristodemo Pinotti (16/05/1986 a 15/03/1987), na gestão Montoro; Chopin Tavares de Lima (15/03/1987 a 03/08/1989), Wagner Gonçalves Rossi (04/08/1989 a 10/01/1990), José Goldemberg (11/01 a 06/04/1990) e Carlos Estevam Martins (07/04/1990 a 15/03/1991), na gestão Quércia; Fernando Gomes de Moraes (15/03/1991 a 03/09/1993) e Carlos Estevam Martins (10/09/1993 a 31/12/1994), na gestão Fleury. Em resumo, num período de 12 anos tivemos 9 secretários estaduais de educação (OLIVEIRA, 1992; OLIVEIRA, 2003b).

Conforme ressalta Oliveira (1992, p. 171), “esta rotatividade gerou vários problemas, uma vez que cada secretário quis marcar sua passagem com projetos, sendo que nem sempre o sucessor se empenhou em continuá-los”, como será apontado mais adiante.

⁶⁰ Logo no início de sua gestão, o governador Montoro transformou a Secretaria Extraordinária da Desburocratização em Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação mediante o Decreto nº 20.870, de 15 de março de 1983.

Nesta direção, na área da educação, especificamente, o governo estadual em questão desenvolve em São Paulo um programa de incentivo à municipalização da educação pré-escolar e implanta outros dois importantes programas de municipalização: o da merenda escolar e o das construções escolares.

Em relação ao programa de incentivo à municipalização da pré-escola, Oliveira (1992, p. 218) relata:

Pelo Decreto nº 21.810, de 26 de dezembro de 1983, o governador autorizou a Secretaria de Educação do Estado a firmar convênio com 22 Municípios, ‘objetivando a expansão e o desenvolvimento do Programa de Educação Pré-Escolar junto à comunidade’. Por este convênio o Município obrigava-se a: ‘garantir a continuidade de atendimento das crianças inseridas em 1982, no Programa realizado com verbas SEPS/MEC’, em escolas municipais; a aplicar o mínimo constitucional em educação; contratar pessoal docente e ‘um elemento técnico-pedagógico’ para gerenciar o Programa; e enviar relatórios bimestrais à CENP⁶¹. A Secretaria de Estado da Educação, por sua vez, tinha como obrigações: repassar recursos aos Municípios; ‘elaborar diretrizes e normas técnicas’, prestar assistência; capacitar o pessoal; e ‘acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Programa’.

No ano seguinte, consoante com os princípios do governo e também por pressão dos municípios, a Secretaria de Estado da Educação inicia a ampliação do número de convênios. “Assim em 1984 estavam conveniados 77 Municípios, com 192 classes, atendendo a 6.720 alunos; chegando em 1986 a abranger 295 Municípios, com 520 classes e 18.200⁶² alunos atendidos” (OLIVEIRA, 1992, p. 219).

Apesar da alta procura, o convênio atingiu apenas cerca de metade dos municípios pertencentes ao território paulista. No entanto, como se mostrará adiante, na gestão seguinte a proposta de municipalização da educação pré-escolar não deixa de figurar nos programas oficiais da Secretaria de Estado da Educação.

No Estado de São Paulo, até 1983, a merenda escolar era fornecida aos municípios pelo Departamento de Assistência ao Escolar (DAE), vinculado a Secretaria de Estado da Educação, que se encarregava da compra e distribuição dos alimentos.⁶³ No entanto, através do Decreto nº 4.021, de 22 de maio de 1984, o governo estadual estabelece a municipalização da merenda escolar⁶⁴, alegando que tal medida resultaria numa série de vantagens:

⁶¹ CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas.

⁶² Número correspondente “a apenas 4,22% das matrículas do ensino pré-escolar municipal” (OLIVEIRA, 1992, p. 219).

⁶³ Maia (1989, p. 153) explica que “para aquisição centralizada da merenda, recorria-se aos processos de licitação, adquirindo-se em geral, alimentos das indústrias de grande porte que apresentavam condições de organização que permitiam contar com estoque suficiente e sistemática de distribuição”.

⁶⁴ Conforme aponta Oliveira (1992, p. 205), o programa de municipalização da merenda escolar começou ser “desenvolvido, experimentalmente, a partir do quarto trimestre de 1983, contando com a adesão inicial de 118 Municípios e atendendo cerca de 1.000.000 de alunos”.

[...] elaboração de cardápio compatível com os hábitos alimentares da região; inclusão de maior variedade de alimentos e especialmente produtos “in natura”; aquisição de produtos da própria região; introdução de processos alternativos de produção de alimentos que propiciem redução de custos; geração de empregos, pelo preparo, distribuição e produção (quando for o caso) de alimentos; redução nos custos de transportes e nas embalagens se os gêneros forem adquiridos na região; e simplificação na aquisição dos produtos (OLIVEIRA, 1992, p. 206).

Para viabilização de tais vantagens,

O programa prevê o estabelecimento de convênios com as Prefeituras Municipais, pelos quais o Estado repassa recursos financeiros, ficando os Municípios encarregados da compra, distribuição e preparo dos alimentos para os alunos das escolas de 1º grau, sejam elas estaduais, municipais ou particulares, desde que sejam gratuitas para os alunos e que estejam vinculadas à rede oficial de ensino (OLIVEIRA, 1992, p. 205).

Bastante incentivado pelo governo estadual, o programa de municipalização da merenda escolar contou com grande adesão, atingindo a quase totalidade dos municípios que compunham o Estado. Segundo os dados do DAE, “21% dos municípios aderiram ao programa em 1983. Nos anos subsequentes, esta proporção se elevou para 77% (1984) e 91% (1995)” (MAIA, 1989, p. 158).

Vale registrar, entretanto, que para esta grande adesão ao programa o governo utilizou-se mais uma vez da velha e conhecida fórmula: “iniciá-lo com recursos e aos poucos ir diminuindo a participação estadual” (OLIVEIRA, 1992, p. 211).

Assim como no caso da merenda escolar, havia até então um órgão responsável pelas construções, reformas, ampliações escolares e pela aquisição e distribuição do mobiliário escolar no âmbito do território paulista: Construções Escolares do Estado de São Paulo S/A (CONESP).

Como complementa Oliveira (1992, p. 213), “este órgão centralizado, sediado na capital, exercia suas funções para todo o território estadual, encarregando-se da elaboração dos projetos, dos processos de concorrência, da supervisão das obras”.

Visando suplantiar a centralização exercida por este órgão, que onerava⁶⁵ conseqüentemente suas atividades, o governo estadual implanta o programa de municipalização das construções escolares, institucionalizado pela Lei nº 4.717, de 26 de setembro de 1985.

⁶⁵ Como destaca Oliveira (1992, p. 213-214), “onerava não só pela sua macrocefalia, como também por cobrar dez por cento a título de taxa de administração, sobre qualquer serviço executado”.

Por este Programa, os Municípios poderiam firmar convênio com a CONESP, por intermédio do qual se encarregariam das construções escolares. Para tanto, este órgão repassaria recursos às Prefeituras Municipais, ficando estas responsáveis pela execução da obra ou repassando-a a terceiros, encarregando-se do processo de concorrência pública. Os recursos eram repassados por cotas, de acordo com as medições feitas pela CONESP.

Sendo voluntária a adesão ao Programa, os Municípios que não queriam ou que não apresentavam condições assinavam um convênio com a CONESP a fim de que esta, tal qual no modelo anterior, se encarregasse de todo o processo (OLIVEIRA, 1992, p. 215).

Conforme avaliou Oliveira (1992), a experiência de municipalização das construções escolares obteve bons resultados em muitos municípios, não apresentando resultados satisfatórios apenas em algumas municipalidades do Estado. No entanto, no início da gestão subsequente, a CONESP foi extinta e o programa automaticamente desativado.⁶⁶

A continuidade partidária do PMDB à frente do governo estadual paulista foi garantida com a eleição do Sr. Orestes Quércia⁶⁷, um defensor incondicional do municipalismo⁶⁸ e que fora vice-governador de Montoro.

Favorável à municipalização do ensino, logo que assume o mandato Quércia nomeia Secretário de Estado da Educação o Sr. Chopin Tavares de Lima, pressionando-o para que formulasse projetos nesta direção dentro de sua pasta.

De imediato, a nova gestão dá continuidade aos programas de municipalização da merenda escolar e do ensino pré-escolar, iniciados de fato no governo Montoro, e institui o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (PROMDEPAR) mediante o Decreto nº 27.265, de 05 de agosto de 1987, visando transferir para Prefeituras e Associações de Pais e Mestres (APMs) parte da responsabilidade pela manutenção dos funcionários de apoio administrativo.

Efetivado no início de 1988, através do estabelecimento de convênio entre a Secretaria de Estado da Educação e as Prefeituras Municipais, o PROMDEPAR registrou os seguintes números no período 1988-1990: “[...] foram celebrados 2536 acordos, autorizadas as contratações de 17729 funcionários, registradas 61 denúncias, com 2069 funcionários a menos, o que resultou em 2475 convênios em vigência e 15660 funcionários contratados pelo Programa” (OLIVEIRA, 1992, p. 227).

⁶⁶ Porém, vale informar que o programa de municipalização das construções escolares reaparece no Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (PME) e no Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC), criados nas gestões estaduais de Quércia e Fleury, respectivamente.

⁶⁷ A gestão de Orestes Quércia foi de 15/03/1987 à 15/03/1991.

⁶⁸ Enquanto vice-governador, Quércia organizou a Associação Paulista de Municípios e a Frente Municipalista Nacional, advogando a existência de uma reforma tributária que favorecesse os municípios, fortalecendo-os para que pudessem ser capazes de prestar serviços à população de forma mais eficiente do que os Estados e a União.

Contudo, o autor citado anteriormente aponta que “diante dos problemas de isonomia salarial, da rotatividade de funcionários em virtude dos baixos salários, da reação dos novos prefeitos que, em grande parte, são contrários ao convênio, a Secretaria de Estado da Educação voltou a realizar concursos, para estes cargos, em 1990” (OLIVEIRA, 1992, p. 227).

Insatisfeito com as ações municipalizadoras desenvolvidas até então pela Secretaria de Estado da Educação, o governador Quéricia substituiu em agosto de 1989 – poucos dias após o final da mais longa greve do magistério paulista – o secretário estadual, Sr. Chopin Tavares de Lima, pelo Sr. Wagner Gonçalves Rossi, recomendando ao novo secretário que continuasse os programas de municipalização em curso e que procurasse “[...] passar também o pessoal docente para os Municípios” (OLIVEIRA, 1992, p. 198).

Durante a rápida gestão de Wagner Rossi na pasta da Educação⁶⁹ um novo e polêmico programa de municipalização foi lançado: o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (PME), instituído pelo Decreto nº 30.375, de 13 de setembro de 1989.

Tal programa previa:

[...] o estabelecimento de um convênio único entre os Municípios e o Estado, de adesão livre por parte daqueles, devidamente autorizados pelas respectivas Câmaras Municipais. O convênio único possibilita a assinatura de termos aditivos, os quais contemplam ações em áreas específicas de atuação. Foram previstas as seguintes áreas de atuação cobertas pelo convênio: construções, reformas e ampliações de prédios escolares, manutenção dos prédios escolares, merenda escolar, material de apoio pedagógico, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares, integração do currículo à realidade da escola, assistência ao aluno e outros (OLIVEIRA, 1992, p. 230-231).

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), a União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial (UDEMO) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) tiveram um posicionamento imediatamente contrário ao PME, pois enxergavam nele “[...] os riscos de clientelismo político, arbitrariedades, fragmentação pedagógica e administrativa, depreciação salarial do magistério e fragilização das entidades representativas” (GUIMARÃES, 1995, p. 57).⁷⁰

A maioria dos prefeitos também resistiu inicialmente ao Programa de Municipalização do Ensino do governo Quéricia. Desta forma, até o final de 1989, após três meses do lançamento do PME, apenas 100 municípios haviam aderido ao programa. No entanto, no ano

⁶⁹ A gestão de Rossi na pasta da Educação compreendeu o período de 04/08/1989 a 10/01/1990.

⁷⁰ Vale destacar que a posição contrária da UNDIME se restringia apenas ao processo de municipalização desencadeado no Estado de São Paulo, não se estendendo à tese da municipalização propriamente dita, temática que havia dado origem a entidade em meados dos anos de 1980.

seguinte este número aumentou consideravelmente, com a adesão de mais 240 novos municípios no período de janeiro a agosto de 1990, totalizando 340 municípios conveniados.

Em análise sobre a implantação do PME no Estado, Guimarães (1995) conclui que a resistência inicial dos prefeitos ao Programa parece ter sido quebrada pela possibilidade de “dinheiro quente” para as finanças municipais, quase sempre em condições precárias. Além disso, segundo o autor, consta que a adesão dos prefeitos à municipalização era condição necessária para que a administração municipal conseguisse outros benefícios das diversas Secretarias do governo estadual.

O referido autor chegou a esta conclusão após analisar a participação dos 340 municípios conveniados por faixa populacional e constatar que a grande maioria deles (179 ou 52,5%) possuía, na época, menos de 10 mil habitantes, baixa capacidade financeira e enorme dependência dos repasses feitos pelo Estado e pela União, sendo, por conta disso, mais vulneráveis e sujeitos às pressões políticas do governo Estadual.

O Programa de Municipalização do Ensino foi o programa que mais gerou polêmicas durante o governo Quércia, com a sistemática de convênios recebendo a maior parte das críticas em função da falta de transparência e de critérios para a assinatura dos mesmos, favorecendo a ocorrência de práticas clientelistas e muitas vezes prevalecendo os critérios políticos sobre os técnicos.

De acordo com Guimarães (1995), embora tenha priorizado como área de atuação do Convênio de Municipalização do Ensino as construções, reformas e ampliações de prédios escolares, em parte devido ao déficit de salas de aula e à precariedade de muitas delas,⁷¹ o governo estadual não contemplou com convênios as regiões estaduais que apresentavam os maiores déficits educacionais e crescimento populacional acentuado.

Após a rápida gestão de Rossi na Secretaria de Estado da Educação, a pasta é assumida pelo Sr. Jose Goldemberg⁷² – cuja passagem também é fugaz – substituído em seguida pelo Sr. Carlos Estevam Martins⁷³, que encerra o mandato.

Na gestão do Sr. Carlos Estevam Martins foi criado e implantado o último programa de municipalização no governo Quércia: o Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI), mediante o Decreto n 32.392, de 24 de setembro de 1990.⁷⁴

⁷¹ Estudo realizado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação em 1989, identificava um déficit de 9.259 salas de aula no Estado e mostrava que existiam 5.704 salas de aula funcionando em condições inadequadas, em ambientes adaptados ou fora do prédio (HUET, 1992).

⁷² A curta gestão de Goldemberg na pasta da Educação foi de 11/01 a 06/04/1990.

⁷³ A gestão de Martins na pasta da Educação compreendeu o período de 07/04/1990 a 15/03/1991.

⁷⁴ Segundo Oliveira (1992, p. 240-241) a criação do TCI foi baseada numa experiência anterior, iniciada em 1986, na qual a Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura Municipal de São Paulo firmaram “um termo de Cooperação Técnica, pelo qual a primeira se encarregava da construção de prédios escolares em terrenos cedidos pela segunda, os quais passam por permissão de uso, a fazer parte da rede municipal”.

De acordo com o TCI, caberia ao Estado construir e equipar prédios escolares em terrenos cedidos pelo município, bem como prestar orientação técnico-pedagógica e administrativa. Este novo prédio, apesar de pertencer ao Estado, ficaria integrado à rede municipal. Ao município conveniado caberia providenciar o terreno e fazer funcionar uma nova escola fundamental, inicialmente nas quatro primeiras séries do ensino de 1º grau, na qual o vínculo empregatício do pessoal e o funcionamento da escola ficariam sob a responsabilidade do município (HUET, 1992).

No entanto, Huet (1992) indica que a questão dos funcionários pertencerem ao município gerou muita polêmica, pois o Estado havia garantido no PME que os funcionários não perderiam o vínculo empregatício estadual. Além disso, os prefeitos também não se mostraram dispostos a assumir os encargos funcionais que implicam numa municipalização do ensino de 1º grau.

As responsabilidades decorrentes deste Programa explicam as dificuldades de aceitação que o mesmo enfrentou, um vez que, além das escolas que seriam municipalizadas por esta proposta, o Município ainda se encarrega da educação de 0 a 6 anos, sem praticamente nenhuma ajuda do Estado, incumbindo-se, ainda, de outros encargos nas escolas da rede estadual, conforme foi visto anteriormente (OLIVEIRA, 1992, p. 244).

Desta maneira, o TCI registrou uma baixíssima aceitação. Segundo Huet (1992), somente 36 municípios do Estado assinaram a Carta de Intenção ou manifestaram interesse em fazê-lo, mas o TCI só se efetivou em apenas dois deles: Cordeirópolis e Santos.

Fechando a série das três administrações consecutivas nas mãos do PMDB, o Sr. Luiz Antonio Fleury Filho⁷⁵ assume o governo de São Paulo e nomeia Secretário de Estado da Educação o Sr. Fernando de Moraes.

A gestão de Moraes na pasta da Educação foi marcada por um novo e polêmico projeto: a “Escola Padrão”, que consistia em dotar as escolas da rede estadual de ensino com algumas condições especiais de funcionamento, como a existência de coordenador pedagógico e a implantação de horas para trabalho pedagógico na jornada (HTP) realizado nas escolas, por exemplo.

Por não abranger todas as escolas da rede estadual de ensino, o projeto “Escola Padrão” gerou muitas críticas por parte dos educadores, das entidades de classe e também dos pais. Como aponta Machado (1998), inicialmente apenas 306 escolas – das mais de 6.000 existentes – foram selecionadas para a implantação do projeto, sendo que ao final da

⁷⁵ A gestão de Fleury foi de 15/03/1991 à 31/12/1994.

administração de Fleury apenas cerca de 1.500 escolas haviam sido convertidas em “padrão”.⁷⁶

Em função de novas greves do magistério paulista o Secretário de Educação se demite, assumindo em seu lugar o Sr. Carlos Estevam Martins, novamente encerrando o mandato, como no governo Quéricia.

Logo que assume a pasta⁷⁷, o novo Secretário de Educação propõe a revogação do Decreto nº 30.375/89, que havia instituído o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo, estabelecendo um novo programa para relacionamento entre Estado e Municípios: o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC).

Assim como o PME do governo Quéricia, o PAC também propunha que os Municípios que assinassem esse Convênio receberiam verbas estaduais para a construção, reformas e ampliações das unidades escolares estaduais. No entanto, o novo Convênio estabelecia uma atualização monetária periódica dos recursos financeiros transferidos para os Municípios que, em função da alta inflação mensal, não queriam mais continuar arcando com essas obrigações (ARELARO, 1999).

Como observa Guimarães (1998), em 1993 a Secretaria de Estado 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. Desta forma, o governo Fleury termina sua gestão estabelecendo a total municipalização deste nível de ensino no Estado de São Paulo, cumprida por completo pela administração seguinte, que fechou em 1997 a última sala de educação pré-escolar da rede estadual, na cidade de São Paulo.

Em suma, ao longo das três administrações do PMDB que se sucederam entre 1983 e 1994 “[...] 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”, uma vez que participaram ao longo dos anos de experiências de municipalização traumáticas: “[...] 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 recebimento destas” (GUIMARÃES, 1998, p. 71).

⁷⁶ Para uma análise mais detalhada da implantação do projeto “Escola Padrão”, consultar: Machado, Lourdes Marcelino. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista*. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

⁷⁷ A gestão de Martins, durante o governo Fleury, foi de 10/01/1993 à 31/12/1994.

Desta forma, ao final do período histórico considerado, em termos de ensino fundamental São Paulo constitui-se no Estado brasileiro com o menor índice de municipalização.

No entanto, em função da política educacional adotada pela gestão estadual subsequente e sobretudo das alterações em relação ao financiamento da educação, implantadas a partir de meados dos anos de 1990, este quadro começa a ser alterado conforme se analisará no capítulo seguinte.

2 O Processo de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: O Período de 1995 a 2005

2.1 O processo de municipalização em curso: da proposta à ação

Interrompendo a série de triunfos peemedebista, o Sr. Mário Covas/PSDB⁷⁸ elege-se governador do Estado de São Paulo para o período 1995-1998⁷⁹ e marca conseqüentemente o início da hegemonia do PSDB à frente administração estadual paulista, consolidada nas eleições subseqüentes.⁸⁰

Historicamente, conforme já mencionado no capítulo anterior, a oferta de vagas no ensino fundamental no âmbito do território paulista esteve concentrada na esfera pública estadual. Em que pesem os esforços das administrações estaduais anteriores, até a primeira metade da década de 1990 ocorreu somente uma incipiente municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. Em 1995 a rede estadual respondia por 79,0% do atendimento, o poder municipal participava com apenas 9,7% e os 11,3% restantes correspondia à parcela atendida pela rede particular. Além disso,

[...] apenas 72 dos 625 municípios paulistas mantinham rede de escolas de Ensino Fundamental. A participação dos municípios nesse grau de ensino não atingia 10% do alunado do Estado de São Paulo, e sua distribuição era irregular no conjunto dos municípios. A Prefeitura de São Paulo, tomada isoladamente, atendia a 77,5% de todos os alunos ‘municipais’ do Estado. Dos demais 71 municípios, Campinas, Santos, São José dos Campos, Guarujá, Cubatão e Ribeirão Preto atendiam a 14,8% da demanda, somando, com o município de São Paulo, 92,3% do universo do alunado no Ensino Fundamental municipal. Dos 65 restantes, quatro municípios mantinham, exclusivamente, escola unidocente e atendiam, somados, a uma centena de alunos (NEUBAUER, 1996, p. 74).

Entretanto, a partir do ano de 1995, com a instalação do primeiro governo Covas, a questão da municipalização do ensino ganha novo alento e o relacionamento entre a SEE e as

⁷⁸ Partido da Social Democracia Brasileira.

⁷⁹ A primeira gestão do governador Mário Covas compreendeu o período de 01/01/1995 a 31/12/1998. Vítima de câncer, não pôde permanecer até o fim do segundo mandato (1999-2002) para o qual foi reeleito. Com a morte do titular, o vice-governador Geraldo Alckmin assumiu no dia 6 de março de 2001, em definitivo, o posto de governador do Estado de São Paulo e encerrou o referido mandato. Reeleito, em 1º de janeiro de 2003 Alckmin tomou posse para um novo mandato (2003-2006). Mas, assim como seu antecessor, Alckmin não permaneceu no governo até o final, pois no dia 31 de março de 2006 renunciou para concorrer à Presidência da República. No seu lugar, Claudio Lembo (PFL) assumiu o cargo.

⁸⁰ O PSDB, a exemplo do PMDB, também consegue manter a continuidade partidária à frente do mais alto cargo político do Estado, saindo vencedor nas três últimas eleições realizadas para governador de São Paulo, a saber: em 1994 e 1998, com Mário Covas e, em 2002, com Geraldo Alckmin. Vale acrescentar, ainda, que José Serra, após triunfar nas eleições disputadas em 2006, assumiu em 01/01/2007 o cargo de governador do Estado de São Paulo, continuando o domínio do PSDB neste Estado (no poder desde 1995).

administrações municipais no que se refere especificamente à oferta do ensino fundamental altera-se radicalmente.⁸¹

Na administração estadual em questão, que se iniciou em 1995, a Sra. Rose Neubauer⁸² foi nomeada como titular da Secretaria de Estado da Educação e as alterações na educação paulista não se fazem esperar.

A série de alterações implementadas na educação paulista a partir de meados da década de 1990 embasou-se nas Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo⁸³, traçadas pela SEE para nortear a política educacional durante a primeira gestão do governador Mário Covas.⁸⁴

O documento em questão, traduzindo o discurso oficial, apóia-se num breve diagnóstico da educação básica em São Paulo – bastante conhecido e muitas vezes utilizado por gestões anteriores – para descrever o estado caótico em que se apresenta a educação pública paulista.

Do referido diagnóstico emergem, na perspectiva da SEE, os principais entraves à educação básica no Estado: a ineficiência e ineficácia do sistema de ensino paulista, traduzidas na baixa qualidade do ensino oferecido; nos altos índices de evasão e repetência escolar; na estrutura gigantesca, morosa e centralizadora da Secretaria da Educação; na duplicidade de instâncias de decisões; na ausência de mecanismos de controle e de avaliação sobre o sistema de ensino; e na sobrecarga da esfera estadual em relação à municipal no tocante a oferta do ensino fundamental e médio.

Tendo em vista a reversão da situação diagnosticada, o documento da SEE estabelece duas diretrizes principais, capazes de propiciar maior eficácia e eficiência no sistema de ensino paulista, de modo a possibilitar “[...] a revolução na produtividade dos recursos públicos” e culminar na melhoria da qualidade do ensino: “de um lado, reforma e

⁸¹ Vale informar que a questão da municipalização do ensino fundamental já figurava claramente, em 1994, como proposta de governo do então Senador Mário Covas para o governo do Estado. Consoante com a proposta municipalizadora, o Programa de Educação para São Paulo era explícito ao prescrever: “[...] faz-se importante, também, estimular os municípios a aplicarem uma parcela maior de recursos para implementar o ensino fundamental” (1994, p. 16 apud GUIMARÃES, 1998, p. 55).

⁸² Rose Neubauer se manteve no cargo até 06/04/2002. Seu longo tempo de permanência à frente desta Pasta – sete anos e três meses ininterruptos – representa um recorde na educação paulista, quebrando desta forma a tendência de alta rotatividade do cargo verificada, sobretudo, nas três administrações consecutivas do PMDB no governo paulista. Com a saída de Rose Neubauer, em 09/04/2002 Gabriel Chalita tomou posse como secretário de Educação do Estado de São Paulo. Depois de quatro anos à frente da Pasta da Educação, Gabriel Chalita deixou o cargo. No seu lugar, a professora Maria Lúcia Marcondes Carvalho Vasconcelos assumiu a função, em ato de transmissão de cargo realizado em 03/04/2006, a qual se mantém como secretária de Educação do Estado de São Paulo até o presente momento.

⁸³ O Comunicado SE de 22 de março de 1995, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 23/03/1995, torna público as Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998.

⁸⁴ Vale informar que tais diretrizes não se limitaram a pautar a política educacional apenas da primeira gestão Covas, estendendo seu período de abrangência para a gestão subsequente.

racionalização da estrutura administrativa; de outro, mudanças nos padrões de gestão” (SÃO PAULO, 1995a, p. 9).⁸⁵

Com relação à primeira diretriz – reforma e racionalização da estrutura administrativa – o texto oficial destaca a necessidade da “instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais e a desconcentração e descentralização de recursos e competências” (SÃO PAULO, 1995a, p. 10).

Quanto ao primeiro aspecto, a ênfase deve-se ao fato de que a informatização das informações operacionais e gerenciais possibilita agilidade e segurança na tomada de decisões, viabilizando inclusive a reorganização da rede escolar.

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

Particularmente no tocante a este último aspecto, o discurso oficial ressalta que o Estado acabou sobrecarregado, configurando-se como o grande provedor do ensino fundamental e médio (respondendo por cerca de 80% das matrículas) em função da inexpressiva participação da esfera municipal que passou a se dedicar quase que exclusivamente ao atendimento da educação infantil. Deste modo, o documento sublinha a necessidade de ampliação da responsabilidade municipal na oferta do ensino público obrigatório e deixa entrever que a instituição de parcerias entre Estado e municípios para o atendimento do ensino fundamental viria ser fortemente fomentada nesta gestão.

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

Das principais diretrizes educacionais fixadas, emana um conjunto de medidas e projetos abrangentes – muitas vezes de caráter altamente polêmico, como se discutirá adiante

⁸⁵ Em plena sintonia com as recomendações das agências multilaterais – sobretudo das editadas pelo Banco Mundial – o texto oficial não faz uso de dissimulação e deixa transparecer seu caráter altamente economicista ao prescrever explicitamente a aplicação de princípios típicos da gestão empresarial (eficácia, eficiência, racionalização de custos e recursos) como solução para a superação da precária e negativa solução diagnosticada no sistema de ensino paulista.

– que passa a ser implementado pela Secretaria de Estado da Educação.⁸⁶ Tendo em vista nosso objeto de estudo, centramos nossa análise apenas nas ações relacionadas especificamente com a questão da municipalização do ensino.⁸⁷

Consoante com as Diretrizes Educacionais editadas em março de 1995, a SEE estabelece uma série de medidas disciplinadoras que, direta ou indiretamente, favorecem a municipalização do ensino fundamental. São elas:

- a. cadastrou os alunos das escolas publicas, facilitando com isso a fixação do custo aluno;
- b. reorganizou as escolas publicas, separando as 4 primeiras series das demais, na expectativa de que os Municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo ‘primário’;
- c. extinguiu as ultimas classes de pré-escola da rede estadual, passando este nível de atendimento definitivamente para a esfera municipal;
- d. passou a incentivar os Municípios a estabelecer convênio com o estado, objetivando a municipalização do ensino;
- e. passou a dificultar a existência de escolas rurais isoladas, aquelas que não apresentavam numero suficiente de alunos para constituir as quatro primeiras series;
- f. passou a dificultar a matricula de menores de 6,5 anos, obrigando Municípios a acolherem estes ‘excedentes’ (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 95).

Dentre as medidas arroladas, consideramos duas como sendo decisivas e imprescindíveis para alavancar o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo que se encontrava estagnado há anos: a reorganização das escolas públicas e o incentivo ao estabelecimento de parcerias entre Estado e municípios para a prestação de serviços educacionais, que requerem conseqüentemente uma análise mais aprofundada.

Instituído no final de 1995⁸⁸ e implementado gradativamente a partir do ano seguinte, o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual configura-se como a

⁸⁶ Dentre as inúmeras ações implementadas pela Secretaria da Educação, merece destaque: a extinção das DREs; a seleção dos Dirigentes Regionais de Ensino por mérito e não mais por critérios políticos; o fortalecimento das Diretorias de Ensino, principalmente mediante o repasse direto de recursos financeiros; o Sistema de Cadastro dos Alunos; a Reorganização das Escolas Estaduais do Estado; o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo; as Classes de Aceleração; a Recuperação de Férias; o Programa de Educação Continuada; a Progressão Continuada. Vale destacar, entretanto, que muitas ações elencadas foram amplamente criticadas pelas entidades de classe por constituírem-se, na prática, mais em mecanismos de redução dos índices de repetência e evasão escolar bem como de diminuição dos gastos públicos do Estado com a educação, mediante a concessão de certificados para todas as crianças e jovens que estavam “emperrando” o sistema escolar, do que em projetos educacionais realmente voltados para a melhoria da qualidade do ensino público.

⁸⁷ Para uma análise mais completa e detalhada das mediadas e projetos implementados pela Secretaria de Estado da Educação, consultar: VIRIATO, E. O. *Política Educacional do Estado de São Paulo (1995-1998): Desconstrução da Escola Pública*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC/São Paulo.

⁸⁸ O Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual foi instituído através do Decreto nº 40.473, de 21/11/1995, publicado no DOE em 22/11/1995.

medida mais impactante e polêmica⁸⁹ dentre as principais alterações educacionais promovidas pela gestão Covas.

Partindo do pressuposto de “[...] que o critério de agrupamento em um único prédio, de classes de Ciclo Básico à 8ª série e, em muitas escolas, também de classes do 2º Grau, comprovadamente gera problemas pedagógicos sérios, além de distorções no atendimento à demanda e nas necessidades de construções e de aumento de quadros docentes e administrativos” e “[...] considerando que a escolarização em agrupamentos que reúnam alunos de faixas etárias mais próximas tem sido objeto de experiências já consagradas”⁹⁰ (SÃO PAULO, 1995b, p. 1), o documento oficial determina que o ensino na rede pública estadual passe a ser oferecido, a partir de 1996, em unidades escolares organizadas com classes de 1ª à 4ª série; 5ª à 8ª série; 5ª à 8ª série e Ensino Médio; e Ensino Médio, de maneira a permitir:

- I – um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequados ao processo de ensino e à faixa etária dos alunos;
- II – o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;
- III – a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;
- IV – a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;
- V – a racionalização dos investimentos ((SÃO PAULO, 1995b, p. 1).

Tal medida, segundo a SEE, possibilitaria um melhor atendimento pedagógico às necessidades de cada faixa etária, tendo em vista que as escolas de 1ª a 4ª séries passariam a funcionar em prédios maiores, com brinquedos apropriados no pátio e espaços bem sinalizados, além de contar com salas de aula com mobiliário adequado e materiais pedagógicos estimulantes. Já as escolas de 5ª a 8ª séries e do ensino médio, por sua vez, funcionariam em escolas maiores, com computadores, bibliotecas, laboratórios e quadra de esportes melhor aparelhados, podendo nelas funcionar as salas-ambiente.

Na perspectiva dos técnicos da SEE a reorganização da rede pública estadual possibilitaria, ainda: a racionalização do uso dos espaços e equipamentos; a redução do

⁸⁹ O referido Programa gerou muita polêmica e recebeu forte crítica por parte dos profissionais do magistério e de pais de alunos, que realizaram muitas manifestações visando a sua não implementação. Dentre as principais críticas ao Programa, destacamos: o fechamento de um grande número de escolas estaduais, consideradas ociosas pela Secretaria da Educação; a dispensa de um enorme contingente de professores admitidos em caráter temporário; e o aumento da distância entre a residência do aluno e sua escola. Contudo, a Secretaria de Estado da Educação não recuou e – de maneira bastante autoritária – implementou o Programa a partir do início de 1996.

⁹⁰ Num documento exclusivo de divulgação do Programa de Reorganização, produzido pela Secretaria de Estado da Educação, México, Espanha, Coréia e França são citados “[...] como exemplos de países que haviam adotado a mesma política em função da racionalização de recursos físicos e orçamentários” (MARTINS, 2002, p. 59).

número de classes e turnos de funcionamento da escola; a fixação do professor em uma só escola; e a redução da necessidade de contratar profissionais da educação, viabilizando uma política de recursos humanos capaz de fornecer a melhoria das condições de trabalho dos docentes (ARELARO, 1999).

Decorrido pouco tempo de implementação do Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, em documento oficial a SEE – num tom explícito de autopropaganda – avaliou-o como bem-sucedido, apontando que ao final de 1997 mais de 73% da Rede já se encontrava reorganizada, contando com cerca de duas mil escolas atendendo exclusivamente crianças de 1ª à 4ª série, além de outras duas mil acolhendo somente alunos da 5ª série ao ensino Médio (SÃO PAULO, 1997a).

O advento da reorganização das escolas ocasionou uma alteração radical no perfil da rede pública estadual: se antes predominavam as unidades escolares destinadas ao ensino de oito (1ª à 8ª série) e onze anos (1ª à 8ª série + Ensino Médio), após a implementação da medida as escolas de quatro anos (1ª à 4ª série) tornam-se maioria.

Os dados contidos no quadro 1 (FARIA, 2005, p. 130) corroboram e ilustram a situação descrita anteriormente.

Quadro 1 – Evolução da Reorganização das Escolas da Rede Estadual de São Paulo – 1995/2002.

Tipo de escola	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1ª à 4ª	551	2.423	1.902	1.853	1.525	1.410	1.325	1.271
5ª à 8ª	...	462	503	502	481	449	423	398
1ª à 8ª	3.538	1.597	1.395	1.151	918	816	686	559
1ª à 4ª/Ensino Médio	1	59	61	55	58	61	60	55
5ª à 8ª/Ensino Médio	6	1.063	1.302	1.475	1.721	1.857	2.009	2.175
1ª à 8ª/Ensino Médio	2.584	833	730	727	708	753	732	683
Ensino Médio	50	92	107	109	146	159	185	197
CEFAM	53	54	54	54	54	54	54	54
CEES	17	18	20	21	21	20	19	20
EJA	-	-	17	13	5	7	7	9
Classes Vinculadas	3.361	2.290	1.352	1.090	879	795	680	512

Fonte: MEC/INEP/SEE. (-): Fenômeno inexistente. (...): Dado não disponível.

Pelo quadro 1, podemos verificar o significativo crescimento do número de escolas de 1ª à 4ª série, que subiu de 551 em 1995 para 1.271 em 2002, bem como o espantoso aumento das unidades escolares de 5ª à 8ª série/Ensino Médio, que passaram de 6 para 2.175 no mesmo período. Em contrapartida, podemos constatar também uma acentuada diminuição do número de escolas de 1ª à 8ª série, de 3.538 para 559 ao longo do período considerado, assim como a

considerável queda do número de unidades escolares destinadas ao atendimento da 1ª à 8ª série do ensino fundamental e do Ensino Médio, de 2.584 em 1995 para 683 em 2002.

A reorganização da rede física, ao instituir uma unidade escolar especializada no atendimento às crianças menores (1ª à 4ª série), separada fisicamente da escola de 5ª série em diante, cria a pré-condição necessária para alavancar o processo de municipalização do ensino fundamental em São Paulo.

Apesar dos objetivos propalados pela SEE, alguns analistas (ARELARO, 1999; BORGUI, 2000; CALLEGARI, 2002; GUIMARÃES, 1998) questionam as razões proclamadas da reorganização do ensino. Nesse sentido, apontam que ela foi a principal medida adotada em âmbito estadual para favorecer a transferência aos municípios da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, especialmente das quatro séries iniciais.

A preferência de muitos prefeitos paulistas pela municipalização apenas da primeira etapa do ensino fundamental explica-se – além da desconfiança objetiva, em função do histórico de experiências anteriores não bem-sucedidas – pela “[...] proximidade das séries iniciais com a educação infantil, nível que os municípios têm maior familiaridade de atuação, e a menor complexidade de sua gestão” (OLIVEIRA, 2004, p. 133).

Embora reafirme que a reorganização da rede física de ensino foi idealizada e posta em prática visando sobretudo uma mudança de caráter pedagógico, a própria Secretaria de Estado da Educação – em documento oficial posterior, editado em 2002 – reconhece que a implementação da medida foi um fator que influenciou “[...] positivamente a disposição dos prefeitos para a municipalização” (SÃO PAULO, 2002, p. 25). Nas palavras do documento:

Esta nova reorganização, que visava criar melhores condições de ensino para os professores e de aprendizagem para os alunos, acabou por facilitar o desafio a ser enfrentado pelos prefeitos com a municipalização. A maioria deles tinha uma certa insegurança em se responsabilizar, de um dia para o outro, por uma escola que atendesse de 1ª a 8ª séries. No seu entender, tratava-se de algo muito complexo, envolvendo professores especialistas, currículos específicos e uma demanda de alunos e pais muito diferente da que estavam habituados a atender. No entanto, lidar com professores de 1ª a 4ª séries, com perfil semelhante aos da educação infantil, era como dar continuidade ao trabalho da pré-escola que eles vinham fazendo. Além disso, nessa pré-escola os municípios já investiam em alfabetização, suas equipes estavam acostumadas a lidar com essa faixa etária e muitas procuravam se inteirar das novas idéias, estudos e metodologias desenvolvidos sobre a alfabetização. Não havia razão, portanto, para temer um processo de ampliação do atendimento a essas crianças (SÃO PAULO, 2002, p. 26).

Tendo em vista a materialização da sua proposta municipalizadora, o Governo do Estado instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para

atendimento ao ensino fundamental, através do Decreto nº 40.673⁹¹, de 16 de fevereiro de 1996, instaurando assim o processo de municipalização deste nível de ensino em São Paulo.⁹²

Conforme sublinha o documento oficial, a instituição do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município tem por objetivo desenvolver o ensino fundamental – melhoria e expansão – “[...] através de ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal” (SÃO PAULO, 1996a, p. 1).

Desta forma, para a implantação e desenvolvimento do Programa, o Decreto nº 40.673 autoriza a Secretária da Educação celebrar convênios com os municípios, conforme a adesão dos mesmos, “[...] para assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional” (SÃO PAULO, 1996a, p. 1).

Para viabilizar o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, o próprio Decreto trouxe em anexo um Termo de Convênio⁹³ (modelo padrão) explicitando as obrigações da Secretaria da Educação – esta representando o Governo do Estado – e dos municípios paulistas, caso firmassem parceria para o atendimento ao ensino fundamental.

No dia 25 de março de 1996 três municípios – Ilha Solteira, Jundiá e Santos – assinaram os primeiros convênios. Na ocasião, outros “[...] 90 prefeitos manifestaram sua adesão, firmando Protocolo de Intenção” (NEUBAUER, 1996, p. 77). Entretanto, dessa data até 28 de junho, foram consolidadas apenas mais 43 parcerias⁹⁴, totalizando 46 convênios firmados em 1996.⁹⁵

Na avaliação da própria Secretaria de Estado da Educação:

⁹¹ Posteriormente alterado pelos seguintes Decretos Estaduais: 40.889, de 10 de junho de 1996 e 43.072, de 4 de maio de 1998.

⁹² Vale esclarecer que o referido Programa começou a ser construído ainda no ano anterior a sua institucionalização, quando a Equipe de Municipalização – criada no âmbito da Secretaria da Educação – iniciou um levantamento minucioso da situação educacional e do perfil sócio-econômico dos municípios paulistas para avaliar a real capacidade de cada um para assumir novas responsabilidades educacionais e desencadeou “[...] a realização de palestras em diversas regiões do Estado para esclarecer os dirigentes, políticos e comunidades locais sobre a proposta de municipalização e suas implicações” (SÃO PAULO, 2002, p. 28). A partir de então, a Equipe de Municipalização começou a receber cada prefeito interessado em participar do Programa de Parceria (384 prefeituras demonstraram interesse já no primeiro semestre de 1995, segundo a Secretaria) para discutir a situação específica de seu município.

⁹³ Segundo a Secretária da Educação, a criação de um instrumento administrativo (Termo de Convênio) foi imprescindível para realizar com segurança e sucesso a transferência de serviços, encargos e recursos aos municípios, uma vez que “[...] no campo jurídico-legal, peça fundamental, a administração encontrou tudo por fazer” (NEUBAUER, 1996, p. 78).

⁹⁴ Trata-se dos seguintes municípios: Ariranha, Bady Bassitt, Barueri, Bertoga, Braúna, Brodósqui, Canitar, Cardoso, Coroados, Descalvado, Embu, Glicério, Ilha Comprida, Irapuã, Itajobi, Itapevi, Itatiba, Itatinga, Jales, Lençóis Paulista, Marapoama, Mesópolis, Miguelópolis, Miracatu, Mogi das Cruzes, Orindiúva, Palmares Paulista, Palmeira d’Oeste, Parapanema, Paulínia, Pedreira, Pontes Gestal, Porto Ferreira, Restinga, Rubinéia, Sales, Santa Gertrudes, Santa Rita d’Oeste, São Caetano, São José do Barreiro, Silveiras, Tabapuã e Tarumã.

⁹⁵ De acordo com a Secretária da Educação, este número poderia ter sido maior se não fosse a Lei Eleitoral – que impede a transferência de recursos de qualquer natureza aos municípios no período de 90 dias antes e após as eleições – uma vez que esta deixou um prazo exíguo para as prefeituras interessadas “[...] completarem todas as etapas relativas à assinatura de convênios” (NEUBAUER, 1996, p. 77).

As parcerias que aí se iniciavam eram ainda parciais, tímidas, e sobretudo respeitosas com a capacidade financeira de cada município. Envolviam a transferência de alunos, escolas, classes, professores e recursos patrimoniais (prédios e bens móveis, materiais didáticos, equipamentos etc.). A legislação estadual admitia a ‘permissão de uso dos prédios escolares’ e de tudo o que estivesse dentro deles, bem como a cessão do quadro do Magistério efetivo. Assim, as prefeituras municipalizavam os alunos e levavam também a permissão de uso do prédio da escola, com todos os seus materiais, móveis e equipamentos e, por empréstimo, os professores efetivos que nela trabalhavam, sem ter de pagar seus salários, que continuavam a cargo do Governo Estadual. Começavam, sem pressa e sem ônus, a enfrentar seu novo desafio, contando com toda a ajuda de que necessitassem (SÃO PAULO, 2002, p. 29).

Depreende-se, desta forma, que o Governo paulista – por intermédio da Secretaria de Estado da Educação – não mediu esforços para viabilizar as primeiras municipalizações, arcando inclusive com as despesas referentes aos salários dos professores efetivos cedidos aos municípios parceiros.

Nesse mesmo sentido, Guimarães (1998, p. 72) destaca que houve um “[...] empenho por parte da Secretaria de Estado da Educação em viabilizar os primeiros convênios em condições que não se repetiriam nos demais”.⁹⁶

O Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, no seu primeiro ano de implementação, registrou a seguinte evolução no que se refere à oferta pública deste nível de ensino: em 1995 a rede estadual respondia por 89,1% do atendimento, enquanto o poder municipal participava com 10,9%. Em 1996, tais percentuais alteram-se para 87,5% e 12,5%, respectivamente. Além disso, no período considerado, sobe de 72 para 121 o número de municípios com rede municipal de ensino fundamental no Estado.

Contudo, é somente a partir de 1997 que o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município apresenta sensível progresso e que a municipalização do ensino fundamental no Estado São Paulo avança largamente, em função da legislação educacional promulgada pelo Governo Federal no final de 1996, conforme analisaremos na próxima seção.

⁹⁶ Um exemplo claro disso é que após a expedição do Decreto nº 43.072, de 4 de maio de 1998 – que alterou o Decreto nº 40.673/96 – todos os convênios firmados possuem cláusula de ressarcimento. Ou seja, o município deve obrigatoriamente reembolsar à Secretaria de Estado da Educação “[...] o valor despendido com o pagamento de vencimentos ou salários e encargos relacionados ao pessoal colocado à disposição” (SÃO PAULO, 1998b, p. 4).

2.2 O FUNDEF como divisor de águas da municipalização paulista

Criado⁹⁷ e regulamentado⁹⁸ por legislação federal promulgada no final do ano de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) veio ao encontro da política de municipalização iniciada pela Secretaria de Estado da Educação, alterando substancialmente o perfil de oferta do ensino fundamental público e o nível de participação de cada instância de governo.

Trata-se, grosso modo⁹⁹, de um Fundo de natureza contábil – implantado no âmbito de cada unidade da Federação e do Distrito Federal – que retém automaticamente 15% dos principais impostos e transferências de cada Estado e seus respectivos municípios (ICMS, FPE, FPM, IPI-Exportação). Os recursos reunidos pelo FUNDEF são redistribuídos para as esferas estadual e municipal, na proporção direta do número de alunos matriculados no ensino fundamental regular e de acordo com o custo-aluno fixado anualmente.¹⁰⁰

Por conta deste seu caráter confiscatório, o FUNDEF configura-se como um poderoso mecanismo indutor à municipalização do ensino fundamental, impelindo os municípios a reverem seu perfil de atendimento educacional. Considerando que os municípios brasileiros, na sua grande maioria, são extremamente dependentes das transferências constitucionais, “[...] a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável” (OLIVEIRA, 1999b, p. 32).¹⁰¹

De acordo com a análise do mencionado autor (1999, p. 32), a criação do FUNDEF “[...] trouxe como conseqüência a possibilidade do município ‘ganhar’ ou ‘perder’ parte de seu próprio orçamento”.

⁹⁷ Aprovada em 12 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 (que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) criou uma subvinculação nos 25% dos recursos estaduais e municipais (mínimos) fixados constitucionalmente para a área da educação. Conferindo uma clara prioridade ao ensino fundamental, a Emenda determinou que 15% (ou seja, 60% daqueles 25%) fossem ser aplicados, exclusivamente, neste nível de ensino. Para operacionalizar tal prescrição, a Emenda Constitucional nº 14/96 estabeleceu a criação do FUNDEF.

⁹⁸ Em 24 de dezembro de 1996 foi editada a Lei Federal nº 9.424, que dispõe especificamente sobre o FUNDEF, disciplinando a sua instituição, vigência, composição e aplicação dos recursos, bem como seu acompanhamento e controle social.

⁹⁹ Para saber mais a respeito do FUNDEF consultar, dentre outros: BASSI, 1999; DAVIES, 1999; GUIMARÃES, 1998; MELCHIOR, 1997.

¹⁰⁰ Cabe ao Governo Federal fixar mediante Decreto o valor mínimo por aluno-ano, com base na divisão entre a previsão da receita total para o Fundo e da matrícula total no ensino fundamental. Compete ao Governo Federal também suplementar os recursos do Fundo nos Estados onde não se atinja este mínimo per capita. Vale mencionar, entretanto, que alguns pesquisadores (CALLEGARI, 2002; DAVIES, 1999; GUIMARÃES, 1998; OLIVEIRA, 2004; PINTO, 1999) contestam os valores referentes ao custo-aluno fixados a cada ano, observando que o Governo Federal não está cumprindo o que determina a própria legislação que editou (art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96).

¹⁰¹ “Segundo números do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 74,8% dos municípios brasileiros têm nestas transferências as suas principais fontes de receitas” (GUIMARÃES, 2004, p. 194).

Como explica Guimarães (1998, p. 65), “[...] 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”.

Com a implantação do FUNDEF, a municipalização do ensino fundamental apresentase como única alternativa para que os recursos municipais retidos pelo Fundo retornem para o controle do próprio município, evitando desta maneira um desfalque nas finanças municipais. Caso contrário, os recursos são repassados ao Estado para custear os alunos da rede estadual. Desta maneira, para não “perder” recursos de seu próprio orçamento, muitos municípios iniciaram uma verdadeira corrida por matrículas neste nível de ensino.¹⁰²

Em relação ao Estado de São Paulo, especificamente, onde diferentemente da maioria das outras unidades da Federação a oferta do ensino fundamental esteve concentrada na rede estadual, os impactos da criação e implantação deste Fundo foram mais acentuados.

No caso paulista, segundo a análise de Guimarães (1998), pouquíssimos municípios (aqueles que já mantinham redes municipais para atendimento ao ensino fundamental, com considerável número de alunos) “ganhariam” recursos com a implantação do FUNDEF no Estado, enquanto que todos os outros “perderiam” (os que não possuíam – ou possuíam poucos – alunos de ensino fundamental matriculados em rede municipal).

Tendo em vista abrandar o caráter confiscatório que o Fundo ocasionaria nos cofres municipais, inúmeros prefeitos paulistas passaram a enxergar a idéia de municipalização do ensino fundamental como tábua de salvação, partindo em direção à Secretaria de Estado da Educação para integrar-se ao Programa de Pareceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Se antes do FUNDEF a resistência das prefeituras em relação à municipalização mostrava-se ainda muito grande, após a sua aprovação e regulamentação o interesse delas cresceu consideravelmente, como relata a própria Secretaria de Estado da Educação.

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

¹⁰² Num outro momento (MILITÃO, 2003) já tivemos a oportunidade de demonstrar a grande transferência de matrículas da esfera estadual para a municipal que houve, em âmbito nacional, após a criação e implementação do FUNDEF.

Nesse sentido, Guimarães (1998, p. 75) aponta que o advento do FUNDEF provocou uma notável “[...] 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)” no que diz respeito à municipalização do ensino fundamental.

No que se refere aos municípios, fica explícito que a mudança do comportamento foi motivada pelo enfoque predominantemente economicista, que prevaleceu nas decisões dos administradores locais. Em outras palavras,

[...] excetuando-se os casos honrosos de sempre, o que a maioria pretendia 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 (GUIMARÃES, 1998, p. 76).

Com as prefeituras ávidas por matrículas no ensino fundamental – em decorrência do caráter absolutamente indutivo do FUNDEF – a estratégia de convencimento e cooptação que o Estado havia adotado no início do processo de municipalização perdeu a razão de ser e a Secretaria da Educação, em posição mais confortável, passou apenas a aguardar a chegada dos prefeitos interessados em criar e/ou ampliar suas redes de ensino fundamental.

De posse de um Sistema de Informações Gerenciais (SIG), contendo os dados educacionais a respeito de todos os municípios paulistas, a Secretaria de Estado da Educação pode calcular o impacto financeiro que a municipalização traria a cada um deles e deste modo “orientar” os administradores locais em relação à decisão de assumir ou não matrículas no ensino fundamental.

Reduzindo a discussão do tema apenas ao aspecto financeiro, a Secretaria de Estado da Educação – numa publicação¹⁰³ em três volumes elaborada em parceria com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE) e editada em 1997 – indicou o “melhor” caminho a ser percorrido pelas administrações municipais no sentido de se adequarem à nova situação, deixando explícito sua orientação municipalizadora.

O primeiro dos volumes – Aspectos Financeiros: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério¹⁰⁴, que traz uma avaliação dos impactos do FUNDEF nas finanças públicas do Governo de São Paulo e em cada um dos municípios paulistas, por meio de uma simulação, reforça consideravelmente a

¹⁰³ SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. *Descentralização e reformas no ensino fundamental: unindo forças para construir com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo*. São Paulo: SE/FUNDAPE, 1997. 3 v.

¹⁰⁴ Os volumes 2 e 3 são, respectivamente: Instrumentos de Gestão Municipal: propostas para a organização da rede de ensino fundamental no municípios e Instrumentos Jurídicos e Administrativos: transferência de patrimônio e recursos humanos aos municípios.

utilização das expressões “perda” e “ganho” no que se refere à implantação do Fundo no âmbito deste Estado. Nesse sentido, a partir da simulação realizada com todos os 645 municípios, três conclusões emergem no texto oficial. São elas:

- mantida a atual relação entre as matrículas oferecidas pelo Município e pelo Estado, apenas 19 Municípios teriam saldo positivo de recursos a receber do Fundo;
- considerada a hipótese de que os Municípios assumam a totalidade das matrículas de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, 497 deles teriam saldo positivo de recursos a receber do Fundo; e
- na hipótese que os Municípios assumam a totalidade das matrículas de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental, 619 deles teriam saldo positivo de recursos a receber do Fundo (SÃO PAULO, 1997b, p. 35-36).

Noutro documento produzido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, destinado a “orientação” dos municípios paulistas quanto às novas regras de financiamento da educação e de aplicação das verbas, também prevalece a óptica financeira sobre a administrativa e pedagógica. Neste documento oficial a exploração dos termos “perda” e “ganho” é gritante e as referências explicitamente indutivas à municipalização do ensino também não deixam de ser evidentes, conforme indicamos no trecho a seguir.

Está se dando, pois, verdadeira reforma fiscal entre Estados e Municípios. Perde quem administra menos alunos de 1ª a 8ª série. Ganha, quem gerencia mais alunos desse nível de ensino.

O Município que estiver perdendo dinheiro para o Fundão deverá fazer conta de lucros e perdas:

De um lado, o número de alunos que poderiam ser assumidos VEZES o valor que o FUNDEF vem pagando por aluno do 1º Grau. Aqui, estaria o lado positivo da conta.

De outro lado, os custos das escolas, hoje estaduais: salários e encargos do professorado, manutenção dos prédios escolares, compra de material didático pedagógico, reposição de equipamentos etc. aqui, o lado negativo da conta.

A partir daí, o Prefeito tomará uma dessas três decisões:

- municipalização de todas as escolas estaduais;
- municipalização de parte das escolas estaduais;
- manutenção das coisas do jeito que estão.

As duas primeiras alternativas dependerão de lei municipal (SÃO PAULO, 1998 apud TOFFOLI, 2002, p. 80).

De acordo com Guimarães (1998, p. 75), toda esta argumentação “[...] de que os municípios ‘perderiam’ recursos se não aderissem ao programa” não passa de uma mera empulhação. Como esclarece o próprio autor:

[...] 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 (GUIMARÃES, 1998, p. 76, grifo do autor).

Oportuna e astutamente o Governo paulista, sobretudo por intermédio da sua Secretaria da Educação, utilizou – e por vezes reforçou – o equívoco que se estabeleceu em seu favor, uma vez que o mesmo vinha ao encontro da política de municipalização desenvolvida pelo Estado.

A iminência¹⁰⁵ e posterior implantação do FUNDEF em São Paulo¹⁰⁶ – aliada às medidas adotadas em nível estadual paulista – elevou expressivamente o número de municípios que aderiram ao Programa de Ação de Pareceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental e conseqüentemente houve um crescimento acentuado da participação dos municípios na oferta deste nível de ensino.

Tabela 4. Estado de São Paulo – Evolução da Parceria Educacional Estado-Município (1996-2002)

Ano	Municípios com rede municipal	Ensino Fundamental Municipal				N. total de municípios
		Municípios Convencionados		Taxa de Participação %		
		No ano	Acumulado	Municípios com rede municipal	Convênios na rede municipal (acumulado)	
1996	121	43	43	19,36	35,53	625
1997	410	194	237	63,56	57,80	645
1998	442	48	285	68,52	64,48	645
1999	498	117	402	77,20	80,72	645
2000	503	12	414	77,98	82,31	645
2001	520	26	440	80,62	84,61	645
2002	543	38 ¹	478 ¹	84,18	88,02	645

Fonte: São Paulo (2001). ⁽¹⁾ São Paulo (2006a).

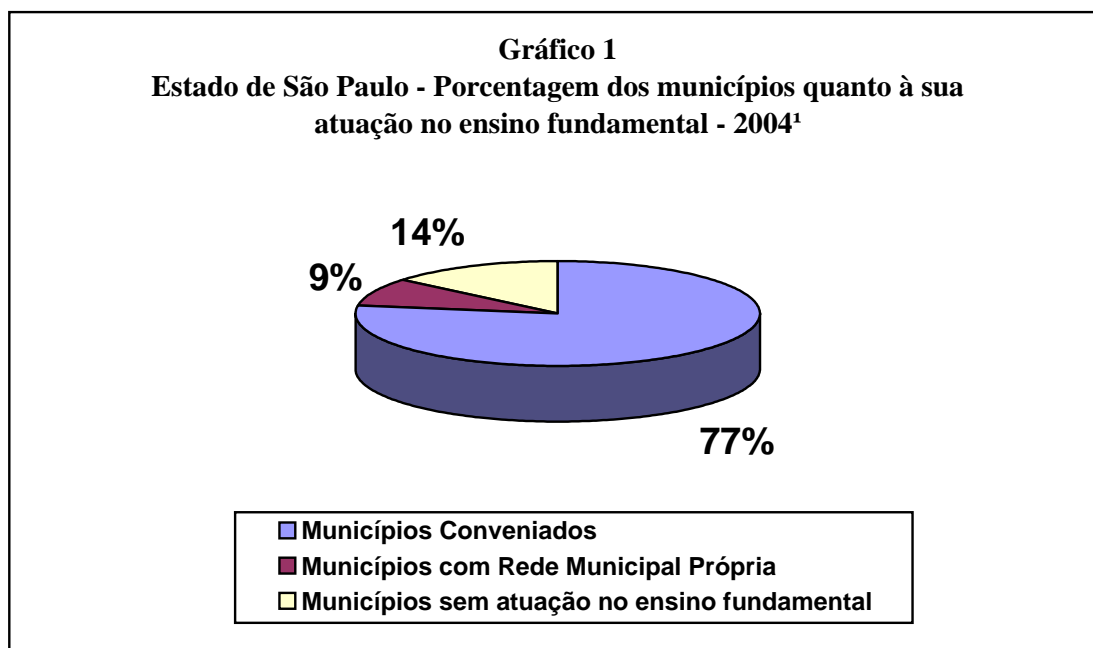
¹⁰⁵ Na Lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, encontram-se dois artigos referentes à vigência do mesmo: o artigo 1º (o FUNDEF “será implantado automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1997”) e o artigo 16 (“esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997”). Deste modo, em âmbito nacional, 1998 foi “o ano em que o FUNDEF entrou em vigor; apenas o Estado do Pará antecedeu em um ano a sua vigência” (OLIVEIRA, 2004, p. 131).

¹⁰⁶ No âmbito do Estado de São Paulo, especificamente, a gestão do FUNDEF foi regulamentada pelo Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997.

A tabela 4 evidencia o sensível aumento do número de municípios que aderiram aos convênios com a Secretaria de Estado da Educação (crescimento de 1.011%, entre 1996 e 2002). Inicialmente tímido (menos de 50 adesões no primeiro ano de implantação), o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental registrou seu maior crescimento (351%) em 1997¹⁰⁷, com 194 adesões, explicado pela “correria” dos prefeitos recém-eleitos aos recursos do FUNDEF. Nos anos posteriores, embora de maneira menos expressiva, o crescimento também é verificado. A tabela revela, ainda, que o número de municípios que atuam no nível de ensino em questão cresceu consideravelmente no período abrangido por esta análise, passando de 121 para 543, correspondendo a 84,18% dos 645 municípios paulistas. Do total de municípios com atuação no ensino fundamental em 2002, cerca de 88% oferecia este nível de ensino através de convênio com a Secretaria de Estado da Educação, ao passo que praticamente 12% prestava tal atendimento por meio de rede municipal própria.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Trata-se, também, do primeiro ano de gestão das novas administrações municipais eleitas em 1996.

¹⁰⁸ A municipalização do ensino fundamental, que ora se desenvolve no Estado de São Paulo, pode materializar-se sob duas formas: mediante adesão ao Programa de Ação de Parceria Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental ou através da criação de uma rede municipal própria para atuação no nível de ensino em questão, desvinculada da rede estadual. No primeiro caso, os poderes executivos estadual e municipal ratificam a ação de parceria – para assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional – por meio da assinatura de um Termo de Convênio. Uma vez celebrada a parceria, o Estado, por intermédio da Secretaria da Educação, garante ao município conveniado a cessão de alunos, pessoal docente, técnico e administrativo, prédios escolares, móveis e utensílios, equipamentos e materiais didáticos, etc. Cabe, ainda, garantir assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial ao município, para que ele desenvolva o ensino fundamental em conformidade com as diretrizes constitucionais. O município conveniado, por sua vez, encarrega-se de inúmeras e importantes obrigações, tais como a criação ou adequação do Conselho Municipal de Educação e do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério municipal, “[...] planejamento da rede física, reforma, ampliação e construção de prédios escolares, manutenção e reposição de mobiliário, equipamentos e material didático além do fornecimento de merenda e transporte escolar aos alunos” (LUDWIG, 2001, p. 50). No caso da criação de rede própria, o município – sem firmar nenhum convênio de parceria – assume matrículas do ensino fundamental e sua rede de ensino passa a conviver simultaneamente com a rede estadual.



Fonte: São Paulo (2006a). (1): Considerando até outubro de 2004, ano mais recente para o qual se têm dados disponíveis.

Observa-se, pelo gráfico 1, que no ano de 2004, 77% (ou 499) dos municípios paulistas atuavam no ensino fundamental mediante convênio de parceria com o Governo do Estado, enquanto que outros 9% (ou 57) mantinham atuação nesse nível de ensino a partir de rede municipal própria de ensino fundamental. Em contrapartida, 14% (ou 89) dos municípios do Estado de São Paulo não estavam atuando no ensino fundamental, ficando o atendimento a este nível de ensino a cargo da rede pública estadual. Ao todo, 556 municípios estavam mantendo atendimento ao ensino fundamental: 89,8% via convênio de parceria com o Estado e 10,2% através de rede municipal própria.

Por força da legislação federal de 1996 – que criou e regulamentou o FUNDEF, mecanismo com maior “poder de convencimento” – verificou-se um crescimento considerável na taxa de participação dos municípios paulistas na oferta do ensino fundamental a partir da segunda metade da década de 1990. O significativo crescimento da rede municipal no atendimento deste nível de ensino pode ser visualizada na tabela a seguir.

Tabela 5. Estado de São Paulo – Ensino Fundamental – Evolução da matrícula inicial na rede pública (1995-2005)

Ano	Rede	Rede	Total	% de participação		N. de Mun. com rede municipal	N. total de municípios
	estadual	municipal		estadual	municipal		
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.052.972	1.511.184	5.564.156	72,8	27,2	498	645
2000	3.865.320	1.595.881	5.461.201	70,8	29,2	503	645
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,7	33,3	520	645
2002	3.285.418	1.935.101	5.220.519	62,9	37,1	543	645
2003	3.106.812	2.011.743	5.118.555	60,7	39,3	550	645
2004 ¹	3.001.513	2.075.869	5.077.382	59,1	40,9	556	645
2005 ¹	2.954.426	2.127.994	5.082.420	58,1	41,9	564	645

Fonte: São Paulo (2003). (1): Brasil (2005a).

A tabela 5 evidencia que a participação da rede estadual no atendimento do ensino fundamental foi sendo reduzida gradualmente ao longo dos últimos anos. De 89,1% em 1995, a rede estadual passou a responsabilizar-se por 58,1% do atendimento em 2005, registrando um decréscimo de 2.308.686 matrículas (redução de 43,9%). Em contrapartida, a participação da rede municipal na oferta deste nível de ensino obteve um incremento significativo (229,1%), com a incorporação de 1.488.494 matrículas no período considerado. Assim, de 10,9% em 1995, a taxa de participação municipal elevou-se para 41,9% em 2005. A tabela mostra, também, que 564 (ou 97, 4%) dos 645 municípios paulistas atuavam no ensino fundamental no ano de 2005.

O movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental verificado no Estado, principalmente a partir de 1997, teve na criação do FUNDEF a sua fundamentação e motivação, que trouxe a possibilidade da administração local “perder” ou “ganhar” parcela considerável de seu próprio orçamento (ARELARO, 1999; OLIVEIRA, 1999).

Apesar da clara tendência dos municípios paulistas rumo ao atendimento do ensino fundamental, o índice de municipalização no Estado de São Paulo encontra-se abaixo da média nacional (de 59,7% no ano de 2005, considerada apenas a rede pública)¹⁰⁹, sendo muito forte ainda a atuação da rede estadual na oferta deste nível de ensino.

¹⁰⁹ Para obtenção da média nacional, considera-se tanto os maiores quanto os menores índices de municipalização do ensino fundamental apresentados pelos Estados brasileiros. Conforme aponta Oliveira (2004,

Contudo, desagregando os dados da municipalização paulista por segmento, constatamos que a rede municipal já sobrepujou a rede estadual no que se refere ao atendimento de matrículas da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental.

Tabela 6. Estado de São Paulo – Ensino Fundamental – Evolução da matrícula inicial na rede pública por segmento (1995-2005)

Ano	1ª a 4ª série					5ª a 8ª série				
	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total
1995	2.778.180	88,7	352.790	11,3	3.130.970	2.484.932	89,4	293.710	10,6	2.778.642
1996	2.627.948	86,2	421.917	13,8	3.049.865	2.450.591	88,9	304.787	11,1	2.755.378
1997	2.180.098	74,4	749.941	25,6	2.930.039	2.454.462	88,3	325.909	11,7	2.780.371
1998	1.946.850	69,4	858.087	30,6	2.804.937	2.489.557	88,1	336.732	11,9	2.826.289
1999	1.570.059	58,6	1.109.225	41,4	2.679.284	2.482.913	86,1	401.959	13,9	2.884.872
2000	1.430.797	54,7	1.184.431	45,3	2.615.228	2.434.523	85,5	411.450	14,5	2.845.973
2001	1.330.036	50,3	1.314.169	49,7	2.644.205	2.220.757	82,9	457.598	17,1	2.678.355
2002	1.229.390	46,1	1.437.119	53,9	2.666.509	2.056.028	80,5	497.982	19,5	2.554.010
2003	1.166.431	44,0	1.485.700	56,0	2.652.131	1.940.381	78,7	526.043	21,3	2.466.424
2004	1.104.762	42,3	1.504.448	57,7	2.609.210	1.896.751	78,0	534.976	22,0	2.431.727
2005 ¹	1.045.904	41,2	1.491.176	58,8	2.537.080	1.908.522	78,5	522.414	21,5	2.430.936

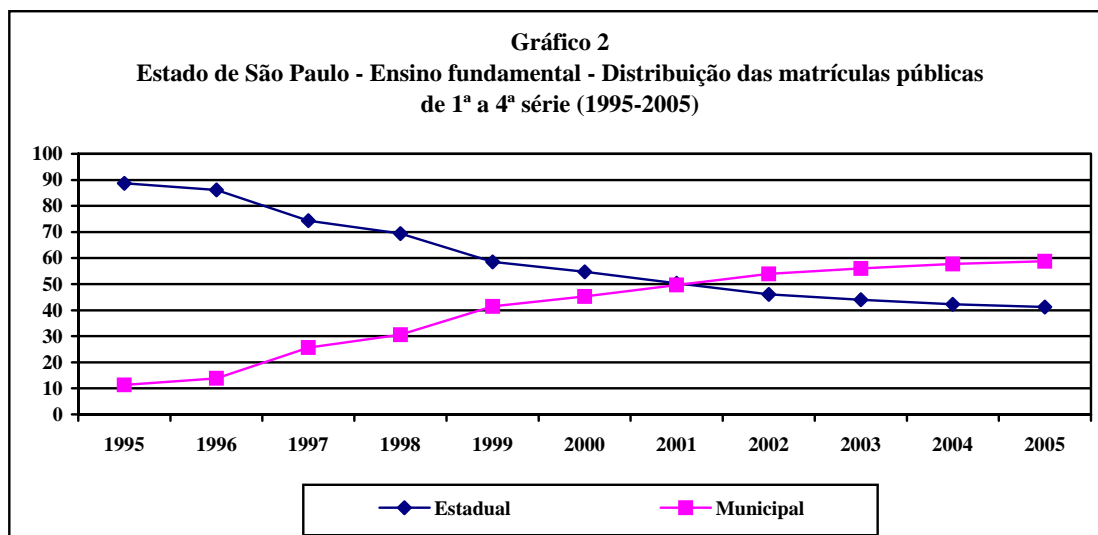
Fonte: São Paulo (2005). (1): Brasil (2005a).

A tabela 6 evidencia, pelas razões já expostas anteriormente, uma forte concentração das matrículas municipais nas séries iniciais do ensino fundamental. Entre 1995 e 2005, a participação dos municípios paulistas na oferta de matrículas de 1ª a 4ª séries saltou de 11,3% para 58,8%, registrando uma incorporação de 1.138.386 matrículas (crescimento de 322,7%). Em contrapartida, houve uma retração no atendimento pela rede estadual que, de 88,7% em 1995, passou a responsabilizar-se por 41,2% (redução de 62,3%). Entretanto, em relação ao segmento de 5ª a 8ª séries a participação das localidades pouco avançou, passando de 10,8% para 21,5 (contra 89,4% e 78,5 da rede estadual) no mesmo período considerado, com a incorporação de apenas 228.704 matrículas.

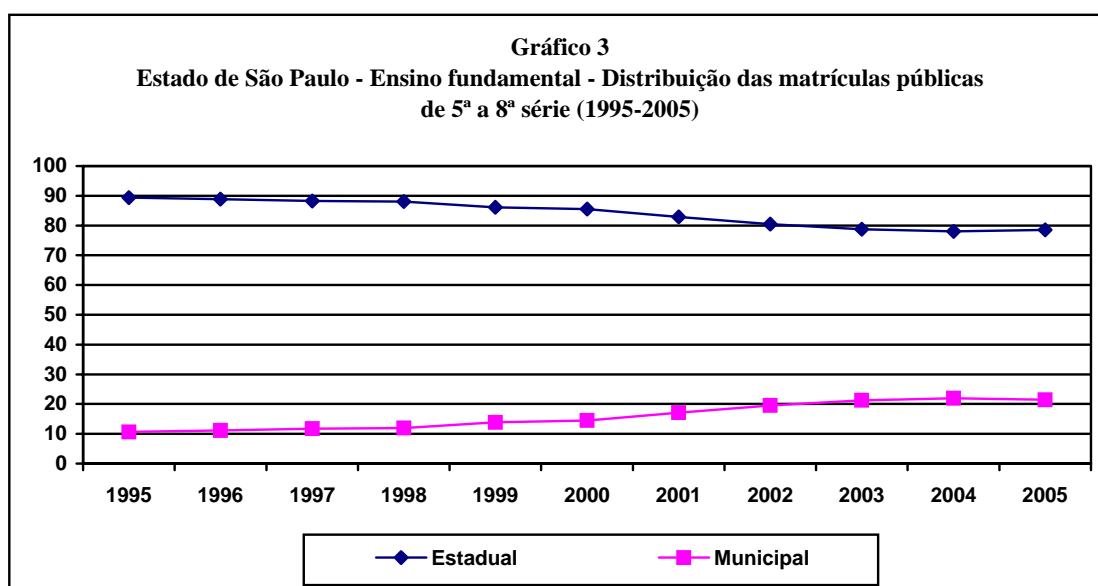
Em importante estudo sobre os processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo no período de 1996 a 2001, Martins (2002, p. 79-80) assinala que em relação ao segmento de 5ª a 8ª séries “[...] a municipalização avançou muito apenas na região administrativa de Santos, atingindo 25%; enquanto nas regiões de Registro, Bauru, Araçatuba, Franca e Presidente Prudente esse percentual não ultrapassou os 3%”.

p. 132), no ano de 2002, os Estados com maiores índices de municipalização foram Maranhão (71,96%) e Ceará (71,83%). Já os menores índices foram registrados nos Estados de Roraima (12,65%) e Amapá (21,84%).

Os gráficos 2 e 3 mostram, respectivamente, a evolução da participação municipal nos Ciclos I (1ª a 4ª série) e II (5ª a 8ª série) do ensino fundamental entre 1995 e 2005.



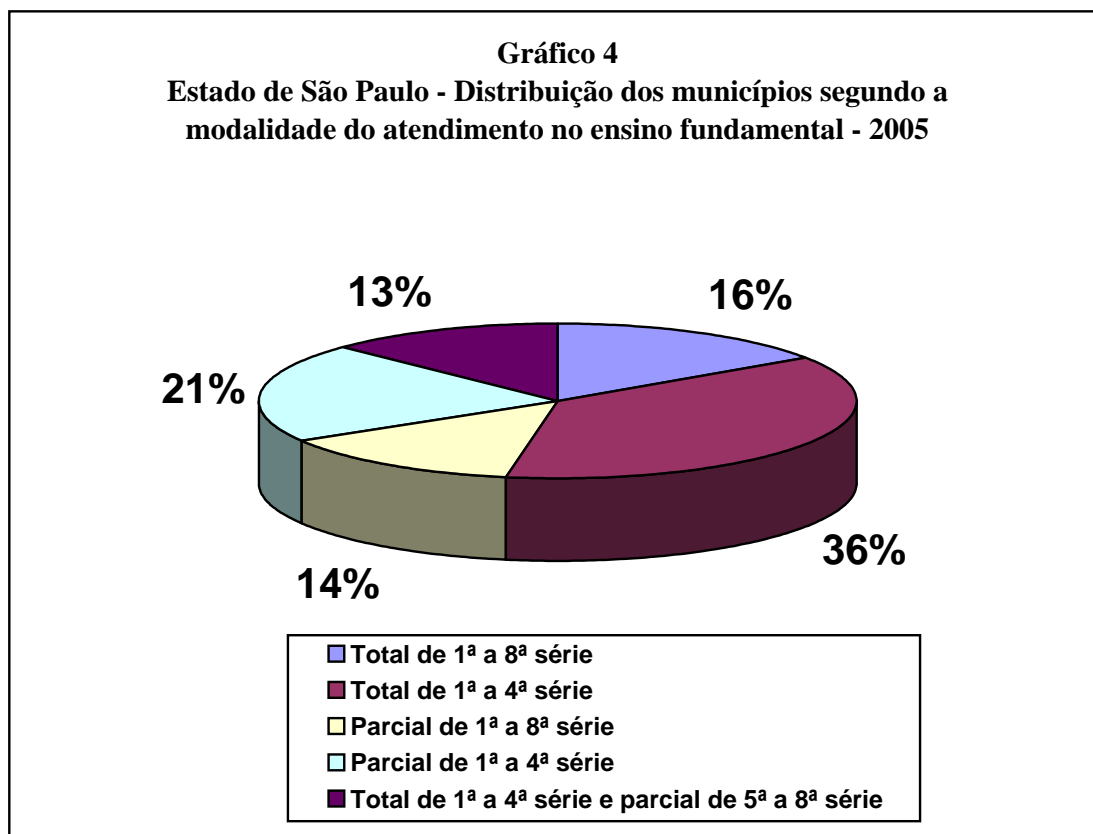
Fonte: São Paulo (2005). (¹): Brasil (2005a).



Fonte: São Paulo (2005). (¹): Brasil (2005a).

Os gráficos 2 e 3 comprovam a “preferência” das administrações municipais pela expansão de matrículas nas quatro séries iniciais do ensino fundamental. Por outro lado, confirmam também que em relação às séries finais deste nível de ensino o processo de municipalização em curso pouco avançou, estando a oferta de vagas deste segmento do ensino fundamental ainda muito concentrada na rede estadual.

Contata-se, então, que a maioria dos municípios paulistas segue a tendência de avançar apenas na municipalização das séries iniciais e apresenta pouca disposição em assumir a responsabilidade pela oferta do segundo ciclo do ensino fundamental, deixando conseqüentemente esta tarefa sob responsabilidade da rede estadual. O gráfico, a seguir, detalha melhor tal tendência.



Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

A distribuição dos 564 municípios com atuação no ensino fundamental em 2005, segundo a modalidade de atendimento, apresenta-se da seguinte forma: 16% (ou 88) das localidades atendem a totalidade das matrículas públicas de 1ª à 8ª série, não havendo mais atuação da rede estadual nesse nível de ensino; 36% (ou 209) dos municípios paulistas assumiram sozinhos a oferta das matrículas de 1ª a 4ª série, estando sob a responsabilidade da rede estadual a oferta do segundo ciclo do ensino fundamental; 14% (ou 77) das municipalidades atendem parcialmente as matrículas de 1ª a 8ª série, compartilhando com a rede pública estadual tal atendimento; 21% (ou 118) dos municípios atuam parcialmente de 1ª a 4ª série, ou seja, a oferta de vagas neste ciclo também é compartilhada com a rede pública estadual; e 13% (ou 72) das administrações municipais atendem totalmente as matrículas

públicas de 1ª a 4ª série e atuam também parcialmente nas séries finais do ensino fundamental, segmento no qual a rede estadual apresenta ainda forte atuação.

Nota-se, a partir dos dados expostos, que 369 municípios arcam sozinhos com o atendimento do ciclo I do ensino fundamental, ao passo que em outros 195 o poder local assume parcialmente o atendimento, compartilhando-o com a rede estadual de ensino. No ciclo II, por sua vez, apenas 88 localidades assumem a totalidade da oferta de matrículas das séries finais. Somando-se as outras 149, que atendem parcialmente alunos de 5ª a 8ª série, chega-se ao montante de 237 municípios com atuação nas séries finais do ensino fundamental. Deste modo, constata-se que a rede pública estadual é ainda a grande mantenedora do segmento de 5ª a 8ª série, uma vez que permanece como única responsável pela oferta de matrículas em 408 dos 645 municípios paulistas.

De qualquer modo, o avanço da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo – notadamente nas quatro primeiras séries – é considerável e denota claramente a busca das administrações locais pelos recursos do FUNDEF, confirmando a “[...] prevalência da perspectiva economicista sobre a perspectiva pedagógica e/ou administrativa na tomada de decisão pela adesão ao processo de municipalização” (GUIMARÃES, 1999, p. 13).

Nesse sentido, o autor em questão, reportando-se ao processo de municipalização em curso no Estado, aponta que:

A falta de planejamento e o pragmatismo com que a maioria dos administradores aderiu à idéia da municipalização se sobrepuseram à necessidade de uma avaliação mais aprofundada e realista quanto à capacidade que determinados municípios tinham (à época), teriam e têm para assumir as novas tarefas que se lhes impõem (GUIMARÃES, 2004, p. 201).

É importante ressaltar, deste modo, que os municípios de menor porte – cuja adesão à municipalização é significativa – “[...] nem sempre dispõem de recursos humanos em condições de gerir sistemas de ensino, ficando na dependência de assessorias externas” (OLIVEIRA, 2004, p. 136).

Vale destacar, também, que a lógica desta municipalização induzida¹¹⁰ traz a possibilidade de utilização do FUNDEF como fonte adicional de recursos. Como forma de aumentar os repasses recebidos do Fundo, o município pode assumir um número de matrículas no ensino fundamental superior ao que permite a sua “capacidade máxima de absorção de alunos” (GUIMARÃES, 1998, p. 93).¹¹¹

¹¹⁰ Expressão cunhada por Callegari & Callegari (1997).

¹¹¹ Por capacidade máxima de absorção de alunos “[...] deve-se entender aquele índice que representa o número de alunos que determinado município pode absorver, apenas com os seus recursos próprios, isto é, os recursos da

Como relata Guimarães (2004, p. 201), é comum “autoridades – dirigentes municipais de Educação e prefeitos – argumentarem que ampliar o atendimento de 1ª a 4ª série, ou assumir, também, os alunos de 5ª a 8ª, é uma boa forma de aumentar os repasses recebidos do fundo”.

Outro aspecto que não podemos desconsiderar é o valor mínimo por aluno/ano alcançado no âmbito do Estado de São Paulo, elevado em relação ao mínimo fixado nacionalmente¹¹², que se configura também como um forte atrativo para que os municípios pertencentes a esta Unidade da Federação desrespeitem a capacidade máxima de absorção de alunos¹¹³ (quadros 2 e 3).

Quadro 2 – Valor mínimo nacional por aluno/ano

Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais e zona urbana	Quatro séries finais rural e Ed. Especial	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n.º 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. n.º 5.690, de 03.02.2006

Fonte: Brasil (2006a).

educação oriundos da sua receita local, sob a qual o Fundo não incidiu, e a sua quota-parte do Fundo” (GUIMARÃES, 1998, p. 93-94).

¹¹² Vale esclarecer que, em âmbito nacional, foram fixados valores diferenciados para exercício a partir do ano 2000: um valor para os alunos da 1ª a 4ª série e outro para os alunos da 5ª a 8ª e de Educação Especial. Cumpre destacar, ainda, que para os exercícios de 2005 e de 2006, foram estabelecidas novas faixas de diferenciação, a saber: séries iniciais zona urbana, séries iniciais zona rural, quatro séries finais zona urbana, quatro séries finais zona rural e Educação especial.

¹¹³ Conforme indica Guimarães (1999, p. 11), 106 localidades assumiram “[...] mais alunos do que teriam condições para mantê-los com os seus recursos próprios” em 1997. Não dispomos, neste momento, de dados atuais a respeito da quantidade de municípios que atuam acima da capacidade máxima de absorção de alunos.

Quadro 3 – Estado de São Paulo – Evolução do valor per-capita aluno/ano

Exercício	Para 1ª à 4ª séries Urbano	Para 1ª à 4ª séries Rural	Para 5ª à 8ª séries Urbano	Para 5ª à 8ª séries Rural	Educação Especial
1998	R\$ 657,42		R\$ 657,42		
1999	R\$ 780,06		R\$ 780,06		
2000	R\$ 888,04		R\$ 932,44		
2001	R\$ 999,92		R\$ 1.049,91		
2002	R\$ 1.152,93		R\$ 1.210,58		
2003	R\$ 1.248,17		R\$ 1.310,58		
2004	R\$ 1.435,30		R\$ 1.507,08		
2005	R\$ 1.627,42		R\$ 1.708,79		
2006 (*)	R\$ 1.820,40	R\$ 1.856,81	R\$ 1.911,42	R\$ 1.947,83	R\$ 1.947,83

Fonte: São Paulo (2006b). (*) Valores Estimados

O fato é que os dados demonstram indubitavelmente que o processo de municipalização em curso no Estado apresenta uma curva ascendente significativa, dando mostras de que o mesmo configura-se como irreversível.

Diante das políticas adotadas, tanto em nível estadual quanto federal, as administrações municipais foram compelidas a alterarem substancialmente o perfil de atendimento educacional prestado a população local.

Conforme defende Martins (2003, p. 237), por atingir “[...] municípios de pequeno, médio e grande porte com capacidade fiscal, administrativa, perfil político-partidário e cobertura do ensino fundamental totalmente diferentes entre si”, não temos no Estado de São Paulo “[...] apenas um processo de municipalização, mas vários”, desenhando deste modo um “[...] mosaico fragmentado”.

Concordamos com a autora em questão e também entendemos que cada caso de municipalização que se desenvolve no âmbito do território paulista, mesmo apresentando semelhanças, é único, uma vez que é extremamente dependente da conjuntura local. Desta forma, analisaremos, especificamente, o processo de municipalização do ensino fundamental que se desenvolve na Região de Governo de Marília. Antes, porém, apresentaremos uma caracterização geral da Região supracitada, com ênfase nos seus aspectos histórico-culturais, demográficos, socioeconômicos e educacionais.

3 A Região de Governo de Marília: Conhecendo os Municípios Integrantes

3.1 A Região de Governo de Marília na divisão político-administrativa de São Paulo

O território paulista abrange 248.808 quilômetros quadrados e abriga uma população residente de mais de 40 milhões de habitantes, o que perfaz uma densidade média estadual de 164 habitantes por quilômetro quadrado¹¹⁴ (SEADE, 2006c).

No que se refere à divisão político-administrativa o Estado de São Paulo subdivide-se em 645 municípios, distribuídos atualmente em: 42 Regiões de Governo¹¹⁵, 14 Regiões Administrativas¹¹⁶ e 3 Regiões Metropolitanas¹¹⁷.

O Estado de São Paulo, apesar de ser o mais desenvolvido dentre as demais unidades que compõem a Federação, não deixa de apresentar fortes desigualdades, tanto no plano inter-regional quanto no plano intra-regional. Assim, é possível verificar dentro da sua área de abrangência a coexistência de “[...] regiões altamente desenvolvidas e outras, fronteiriças, em condições menos favorecidas” (GUIMARÃES, 1995, p. 40-41).

O Decreto nº 26.581, de 5 de janeiro de 1987, compatibilizou as Regiões Administrativas¹¹⁸ com as Regiões de Governo¹¹⁹, acertando os seus contornos. Deste modo, o conjunto destas últimas passou a corresponder exatamente aos limites das primeiras, conforme pode ser observado no mapa a seguir.

¹¹⁴ Bem mais adensada que a média brasileira de 21 habitantes por Km² (SEADE, 2006c).

¹¹⁵ Trata-se das seguintes Regiões de Governo: Adamantina, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Catanduva, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiá, Limeira, Lins, Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

¹¹⁶ Trata-se das seguintes Regiões Administrativas: Registro, Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central, Barretos e Franca.

¹¹⁷ Trata-se das seguintes Regiões Metropolitanas: de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas. Vale destacar que a Região Metropolitana de Campinas está contida na Região Administrativa do mesmo nome e a Região Metropolitana da Baixada Santista tem a mesma conformação espacial que a Região Administrativa de Santos.

¹¹⁸ Definidas no Decreto nº 48.162, de julho de 1967, alterado pelos Decretos: nº 52.576, de dezembro de 1970 e nº 32.141, de agosto de 1990.

¹¹⁹ Criadas pelo Decreto nº 22.970, de novembro de 1984.

Mapa 1 – Estado de São Paulo – Divisão Político-Administrativa



Fonte: Seade (2006c).

Definida como a 11ª Região Administrativa do Estado de São Paulo pelo Decreto nº 26.581, a Região Administrativa de Marília (RA de Marília) é integrada por quatro Regiões de Governo (RG): Assis¹²⁰, Marília¹²¹, Ourinhos¹²² e Tupã¹²³.

Localizada geograficamente no centro-oeste do Estado de São Paulo, a RA de Marília ocupa 18.458 quilômetros quadrados ou 7,4% do território paulista (SÃO PAULO, 2006d) e sua área está dividida em 51 municípios¹²⁴. O mapa, na seqüência, permite uma visualização detalhada do território da RA de Marília e indica a localização de cada um dos seus municípios integrantes.

¹²⁰ A Região de Governo de Assis compõe-se de 13 municípios.

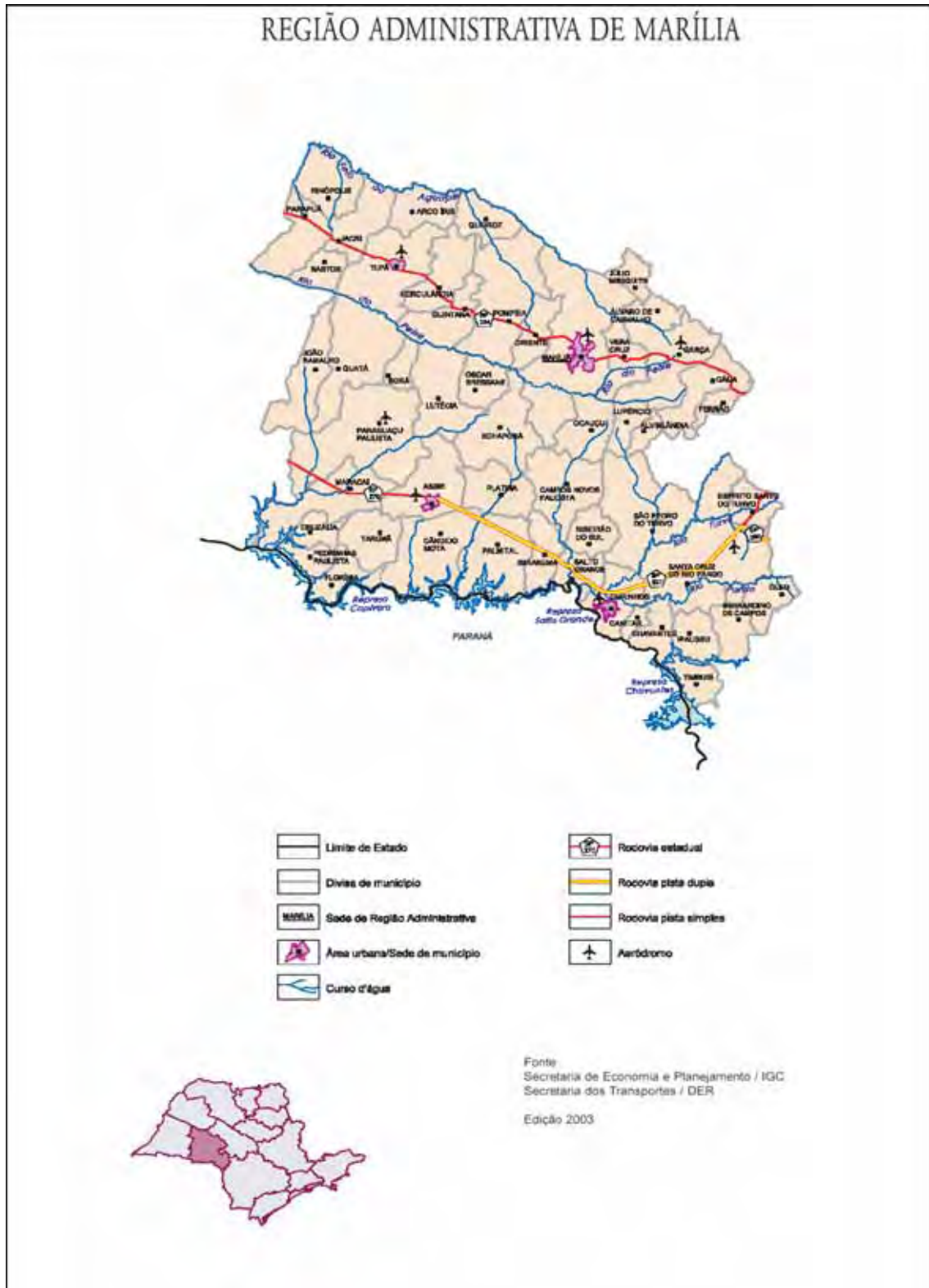
¹²¹ A Região de Governo de Marília compõe-se de 14 municípios.

¹²² A Região de Governo de Ourinhos compõe-se de 12 municípios.

¹²³ A Região de Governo de Tupã compõe-se de 12 municípios.

¹²⁴ Os 51 municípios que compõem a Região Administrativa de Marília são: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Arco Íris, Assis, Bastos Bernardino de Campos, Borá, Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Canitar, Chavantes, Cruzália, Echaporã, Espírito Santo do Turvo, Fernão, Florínia, Gália, Garça, Herculândia, Iacri, Ibirarema, Ipaussu, João Ramalho, Júlio Mesquita, Lupércio, Lutécia, Maracaí, Marília, Ocaçu, Óleo, Oriente, Oscar Bressane, Ourinhos, Palmital, Paraguaçu Paulista, Parapuã, Pedrinhas Paulista, Platina, Pompéia, Quatá, Queiroz, Quintana, Ribeirão do Sul, Rinópolis, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Tarumã, Timburi, Tupã e Vera Cruz.

Mapa 2 – Região Administrativa de Marília – Localização geográfica dos municípios integrantes



Fonte: São Paulo (2006d).

Os 51 municípios que compõem a RA de Marília correspondem a 7,9% dos municípios paulistas e encontram-se agrupados da seguinte maneira nas quatro Regiões de Governo que integram esta RA:

Quadro 4 – Distribuição dos municípios da RA de Marília por Região de Governo

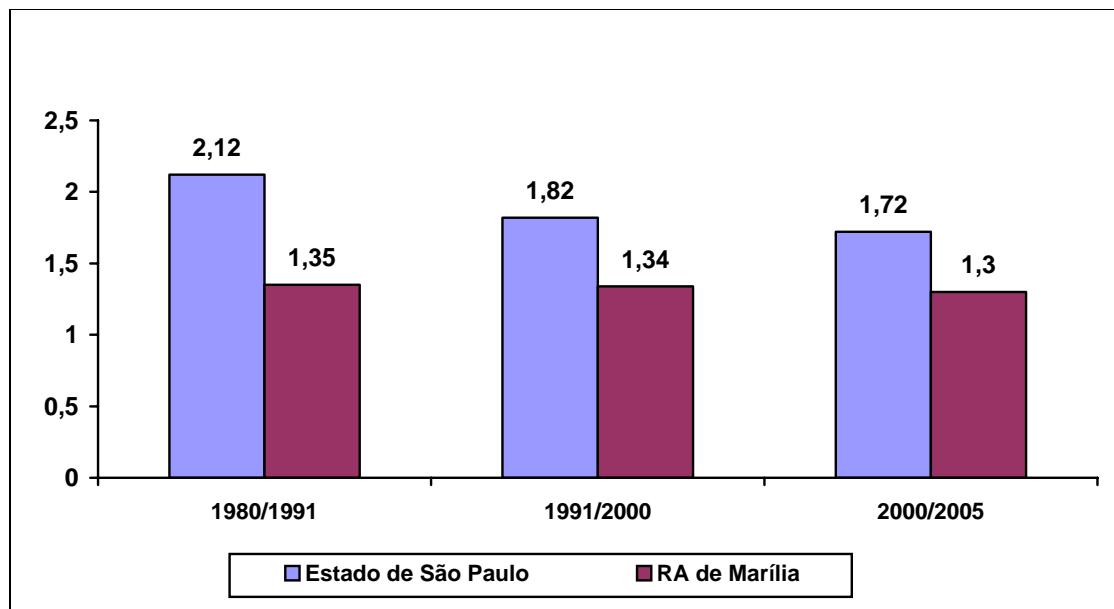
RA de Marília			
RG de Assis	RG de Marília	RG de Ourinhos	RG de Tupã
1-Assis	1-Álvaro de Carvalho	1-Bernardino de Campos	1-Arco-Íris
2-Campos Novos Paulista	2-Alvinlândia	2-Canitar	2-Bastos
3-Cândido Mota	3-Echaporã	3-Chavantes	3-Borá
4-Cruzália	4-Fernão	4-Espírito Santo do Turvo	4-Herculândia
5-Florínia	5-Gália	5-Ipaussu	5-Iacri
6-Ibirarema	6-Garça	6-Óleo	6-João Ramalho
7-Lutécia	7-Júlio Mesquita	7-Ourinhos	7-Parapuã
8-Maracaí	8-Lupércio	8-Ribeirão do Sul	8-Quatá
9-Palmital	9-Marília	9-Salto Grande	9-Queiroz
10-Paraguaçu Paulista	10-Ocaçu	10-Santa Cruz do Rio Pardo	10-Quintana
11-Pedrinhas Paulista	11-Oriente	11-São Pedro do Turvo	11-Rinópolis
12-Platina	12-Oscar Bressane	12-Timburi	12-Tupã
13-Tarumã	13-Pompéia		
	14-Vera Cruz		

Fonte: Seade (2006a).

Reunidos, os municípios pertencentes a RA de Marília abrigam uma população de 945.872 habitantes, ou 2,4% do total estadual, com uma densidade demográfica regional de 51,24 habitantes por Km², bastante inferior à estadual de 160 habitantes por Km² (SÃO PAULO, 2006d).

Conforme pode ser observado no próximo gráfico, a RA de Marília vem registrando, nas últimas décadas, crescimento populacional inferior ao estadual. No período de 1980 a 1991, a taxa geométrica de crescimento anual da população desta RA foi de 1,35%, contra 2,12% do Estado. De 1991 a 2000, foi de 1,34% e 1,82%, respectivamente. No período de 2000 a 2005, a taxa da RA de Marília foi de 1,30%, contra 1,72 do total estadual (SÃO PAULO, 2006d).

Gráfico 5 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (% a.a.) – Estado de São Paulo e RA de Marília



Fonte: São Paulo (2006d).

De acordo com a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, o município de Marília – sede da RA em estudo – possuía, em 2005, “23% da população regional e as quatro sedes das Regiões de Governo (Marília, Assis, Ourinhos e Tupã), juntas, 50,8%”, Naquele ano, somente os municípios-sede de RG possuíam população superior a 50.000 habitantes e 63% dos municípios da RA abrigavam população inferior a 10.000 habitantes. Vale destacar, ainda, que a RA de Marília apresentou em 2005 uma taxa de urbanização de 91,46%, inferior à do Estado, que foi de 93,65% (SÃO PAULO, 2006d, p. 4).

A ocupação da RA em questão ocorreu através da cultura cafeeira (SÃO PAULO, 1971) e a economia desta área está voltada, principalmente, para o setor primário. A Secretaria de Economia e Planejamento do Estado aponta que, “nos últimos anos, houve a renovação da cultura do café, mediante novas técnicas e melhor aproveitamento do solo, e o estímulo à produção de cana-de-açúcar” na RA de Marília. Nesta área “são importantes, ainda, a mandioca, o milho, o trigo, o amendoim, a soja, a fruticultura e a seringueira, além da pecuária, avicultura e criação de bicho-da-seda” (SÃO PAULO, 2006d, p. 4).

A atividade industrial na região, além de concentrada nos municípios-sede de RG, não acompanhou todo dinamismo industrial do Estado e encontra-se fortemente direcionada ao processamento de produtos agropecuários, conforme destacado no trecho abaixo:

Em Assis, Ourinhos e Marília destacam-se as indústrias de alimentos, bebidas e álcool etílico, de madeira e mobiliários, mecânicas, químicas e de minerais não-metálicos e, em Tupã, a agroindústria processadora de carne, leite, amendoim, soja, milho e rações, além da indústria metalúrgica e de madeira e mobiliários. Na maior parte dos municípios, predomina a agroindústria. Em Cândido Mota, destacam-se as indústrias processadoras de mandioca e produtoras de bebidas alcoólicas; em Palmital, os alambiques e as indústrias de subprodutos da mandioca; em Paraguaçu Paulista, os alambiques, os estabelecimentos de beneficiamento de cereais e as indústrias de madeira e mobiliário; e, em Gália, é aproveitado o produto da sericultura local e de município vizinhos, para a fabricação de fios de seda (SÃO PAULO, 2006d, p. 5).

Quanto ao setor terciário, especificamente, verifica-se que a sua expansão encontra-se vinculada ao desenvolvimento dos setores primário e terciário nesta área do Estado de São Paulo.

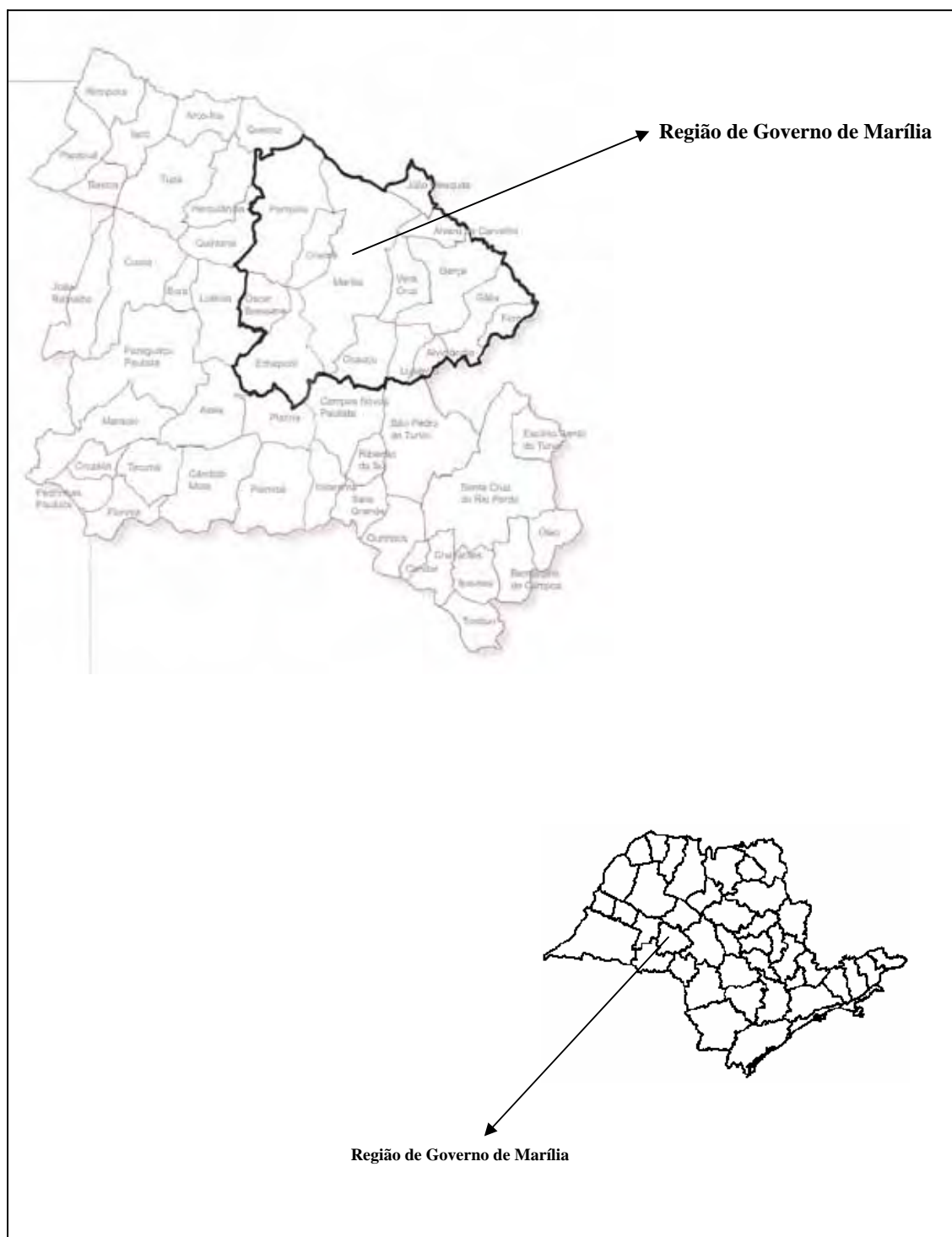
3.1.1 A Região de Governo de Marília: características gerais

Situada no centro-oeste do Estado, a Região de Governo de Marília (RGM) abriga uma população de 338.191 habitantes¹²⁵ distribuída numa área de 5.030 Km², resultando em uma densidade demográfica de 67,23 habitantes por Km², índice superior ao da RA de Marília (51,24 hab. /Km²) e inferior ao do Estado (164 hab. /Km²), o que se deve basicamente à alta densidade do município-sede desta Região de Governo.

Composta por 14 municípios (Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Marília, Ocaçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia e Vera Cruz), a RGM ocupa 2,02% do território paulista. No mapa, a seguir, podemos visualizar a área pertencente a RGM, bem como a localização de cada um dos seus municípios integrantes.

¹²⁵ As populações consideradas a partir daqui resultam de um modelo de projeção demográfico baseado nos resultados do Censo Demográfico do IBGE e nos indicadores de crescimento calculados a partir das Estatísticas Vitais processadas na Fundação SEADE (SEADE, 2006a).

Mapa 3 – Região de Governo de Marília – Localização geográfica dos municípios estudados



Fonte: São Paulo (2006d).

De acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)¹²⁶, a RGM apresenta uma taxa de urbanização de 92,39%, inferior à estadual (93,65%) e superior à da RA de Marília (91,46%). A taxa geométrica de crescimento anual da população na RGM (1,53%), por sua vez, encontra-se bem próxima daquela do Estado (1,56%).

Um aspecto regional importante a ser destacado é a acentuada concentração da população no município-sede¹²⁷. Somente o município de Marília abriga 64,5% da população total da RGM.

Fotografia 1 – Vista aérea do município-sede da Região de Governo de Marília



Disponível em: <<http://tvtem.globo.com/cidades/marilia>>. Acesso em: 20 set. 2006.

A economia da Região em questão, semelhante ao que ocorre também em outras Regiões de Governo do Estado de São Paulo, tem a agropecuária como sua atividade principal.

Com relação aos aspectos históricos, pode-se afirmar que a ocupação territorial da RGM deriva diretamente da expansão da cafeicultura¹²⁸ no Estado, com praticamente todos os municípios integrantes tendo seu surgimento nas primeiras décadas do século XX.

¹²⁶ A Fundação SEADE reúne e disponibiliza informações sobre as principais características de cada um dos 645 municípios do Estado de São Paulo, tais como: aspectos administrativos, caracterização do território, demografia, condições de vida, finanças públicas, educação, saúde, estabelecimentos e trabalhadores por setor de atividade, além de um histórico do município.

¹²⁷ Além de ser sede da RGM, o município de Marília também é sede da 11ª Região Administrativa do Estado de São Paulo (RA de Marília).

¹²⁸ Segundo o Instituto de Economia Agrícola, a Região de Marília é atualmente a terceira maior produtora de café do Estado de São Paulo.

3.2 A Região de Governo de Marília: histórico e perfil dos municípios

Os quatorze municípios que integram a Região de Governo de Marília apresentam uma considerável semelhança. De acordo com a Fundação Seade (2006a), os municípios que compõem esta área específica do Estado de São Paulo apresentam o seguinte histórico e perfil:

3.2.1 Álvaro de Carvalho

O antigo povoado de Santa Cecília surgiu no espigão divisor de águas dos rios do Peixe e Tibiriçá, na proximidade da confluência dos trilhos da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, nas margens da estrada que ligava o então distrito de Garça à região da fazenda Chantebled, hoje município de Júlio Mesquita.

Por volta de 1930, o mineiro Mamede Barreto constrói a primeira casa do povoado que cresce rapidamente, graças a sua localização estratégica e à cultura do café em suas terras férteis. Em 16 de janeiro de 1936 é elevado à categoria de distrito do município de Garça.

O distrito tem seu nome alterado para Ibéria, em homenagem aos imigrantes da península Ibérica que tiveram papel importante no desbravamento da região, recuperando depois o nome da padroeira Santa Cecília. Em 25 de abril de 1937, recebeu a denominação de Álvaro de Carvalho em homenagem a um senador da República. O município tornou-se autônomo em 24 de dezembro de 1948.

O município de Álvaro de Carvalho conta com uma área total de 158 Km² e abriga uma população de 4.632 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 29,32 hab. / Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 60,38% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 2,48%. Álvaro de Carvalho exibe clima tropical e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Adhemar K. M. de Moura, filiado ao Partido Progressista (PP).

3.2.2 Alvinlândia

O município teve origem no antigo povoado de Vila Couto, localizado na região do município de Garça, ocupado pela primeira vez em 1916 por uma caravana exploratória que seguiu o Ribeirão das Garças e estabeleceu-se em sua nascente.

Esse antigo núcleo populacional foi elevado a distrito de Garça em 24 de dezembro de 1948, com o nome de Alvinlândia, passando a categoria de município em 18 de fevereiro de 1959.

O município de Alvinlândia conta com uma área total de 91 Km² e abriga uma população de 3.006 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 33,03 hab. / Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 88,46% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 1,19%. Alvinlândia exibe clima tropical e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Elizeu J. Eleotério, filiado ao PP.

3.2.3 Echaporã

Por volta de 1870, o mineiro João Teodoro de Souza dirigiu-se às terras da Alta Sorocabana e Alta Paulista – região situada entre os rios do Peixe e Paranapanema, ainda ocupada por mata virgem e habitada pelos índios caingangues –, fundando o povoado de Campos Novos do Rio Novo.

Em 1880 o povoado foi elevado à condição de distrito do município de Santa Cruz, recebendo a denominação de Campos Novos do Paranapanema. Em 1985 passou à categoria de município, tendo sido seu nome simplificado para Campos Novos.

Dentre os diversos povoados que foram se formando em torno do distrito original, destacou-se o de São Sebastião da Serra, núcleo de catequese dos frades capuchinhos, que se desenvolveu em torno da capela sob invocação do santo. Mais tarde seu nome foi alterado para Catequese e, em 1921, incorporado a Campos Novos.

Em 1924, construiu-se uma igreja e um cemitério em um platô a 6 km do núcleo inicial, origem do povoado de Bela Vista, que cresceu graças à agricultura (principalmente café e algodão) e à pecuária. Seu rápido desenvolvimento determinou que, em 30 de novembro de 1938, a mesma lei elevasse a distrito (substituindo Campos Novos como sede) e

a município. Em 30 de novembro de 1944, sua área original foi diminuída com a emancipação dos diversos distritos originais e Bela Vista foi batizada de Echaporã.

O município de Echaporã conta com uma área total de 507 Km² e abriga uma população de 7.199 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 14,20 hab. / Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 80,51% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 1,08%. Echaporã exibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Osvaldo Bedusque, filiado ao Partido Popular Socialista (PPS).

3.2.4 Fernão

Em 1898, Eduardo de Souza Porto, engenheiro e explorador, plantou a primeira lavoura de café nas terras que comprara três anos antes nos chamados “sertões desconhecidos”, na região Centro Oeste do Estado de São Paulo. Durante anos sua fazenda Santana, localizada nas margens do ribeirão (hoje batizado com seu nome), era a última referência de ocupação no mapa do Estado.

Sempre empenhado em abrir estradas para facilitar a comunicação na região, o coronel Souza Porto, no início da década de 20, articulou para que o leito da ferrovia da Companhia Paulista de Estradas de Ferro passasse pelas terras de seu genro, vizinhas às suas.

Em 15 de dezembro de 1928, foi criado o distrito de Fernão Dias, vinculado ao município de Gália. Nesse mesmo ano, inaugurou-se a estação da Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Essa denominação, homenagem ao bandeirante paulista, foi a mesma escolhida pela Companhia para a estação. Nessa linha, a partir de Piratininga, as estações foram nomeadas pela Companhia em ordem alfabética. Em 30 de novembro de 1944, o nome do distrito foi abreviado para Fernão, elevado a município em 27 de dezembro de 1995.

O município de Fernão conta com uma área total de 102 Km² e abriga uma população de 1.386 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 13,59 hab. / Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 53,32% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de -0,68%. Fernão exibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Paulo M. da Fonseca, filiado ao PMDB.

3.2.5 Gália

O povoamento de São José das Antas, que deu origem ao município de Gália, tem início em 1905 quando Bernardo José dos Santos e sua família construíram no local um engenho de cana-de-açúcar.

A eles se juntaram outros pioneiros como o coronel Galdino, que, com o apoio técnico do agrimensor Francisco Tessitori, foi o responsável pelo traçado das ruas e dos lotes da futura vila. Em 28 de dezembro de 1926, com o nome de Antas, foi elevada à categoria de distrito do município de Duartina.

No ano subsequente, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro ali construiu uma estação batizada com o nome de Gália, seguindo a norma de nomear suas estações em ordem alfabética. Em 20 de dezembro de 1927, o distrito foi elevado a município adotando o mesmo nome dado à estação ferroviária.

O município de Gália conta com uma área total de 357 Km² e abriga uma população de 7.629 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 21,37 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 74,58% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de -0,60%. Gália exhibe clima tropical úmido e as atividades econômicas que se destacam em seu território são a agropecuária e a criação do bicho da seda (sericultura). O atual Prefeito Municipal é o Sr. Ermano Piovesan, PSDB.

3.2.6 Garça

Em 1916, uma caravana chefiada por Labieno da Costa Machado, que havia partido de Campos Novos em direção às nascentes do rio do Peixe – uma região, na época, ainda inexplorada –, desviou-se do rumo inicial, seguindo por um afluente que batizou de Ribeirão da Garça. Estabeleceu, então, um acampamento definitivo na cabeceira desse ribeirão, iniciando a derrubada da floresta.

Por volta de 1920, já existia no local uma fazenda que, aos poucos, foi dando origem a um povoado, denominado Labienópolis. Além desse, formou-se um outro núcleo por iniciativa de Carlos Ferrari, de nome Ferrasópolis, cujo desenvolvimento foi favorecido pela melhor localização e por possuir lotes mais baratos. Ambos concorreram para a constituição do futuro município.

Seu processo administrativo foi marcado pela criação do distrito de Garça no município de Campos Novos, em 29 de dezembro de 1925, e pela emancipação obtida em 27 de dezembro de 1928. Antes da atual denominação, Garça foi chamada de Incas e Italina.

O município de Garça conta com uma área total de 549 Km² e abriga uma população de 44.926 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 81,83 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 87,10% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,81%. Garça exhibe clima tropical úmido e as atividades econômicas que se destacam em seu território são a agropecuária e a indústria¹²⁹. O atual Prefeito Municipal é o Sr. José A. Faneco, filiado ao PSDB.

3.2.7 Júlio Mesquita

O povoado teve início em 1920, com a construção das primeiras casas da Fazenda Chantebled, dedicada ao cultivo do café. Outros núcleos foram se formando nas fazendas vizinhas, como os de São João do Inhema e de Santa Sílvia. A partir de 1935, o plantio do algodão começou a atrair inúmeras famílias para a região, quando Porfírio Barros Cavalcante e Horácio Nakaidara resolveram lotear alqueires de terra para a fundação de uma cidade.

O núcleo onde predominava o cultivo do algodão recebeu o nome de Ouro Branco. O outro, onde predominava a cultura do café, foi denominado Mesquita, em homenagem ao jornalista e constituinte Júlio César Ferreira de Mesquita. Nesse mesmo local foi construída uma capela dedicada a Nossa Senhora da Aparecida.

As duas culturas promoveram o rápido crescimento do povoado que, em 30 de novembro de 1938, foi elevado à categoria de distrito do município de Cafelândia, atraindo para a região vários proprietários de terra de Marília e Cafelândia. Em 30 de novembro de 1944, passou a se chamar Inhema e, quatro anos mais tarde, no dia 24 de dezembro de 1948, quando se tornou município autônomo, recebeu o nome de Júlio Mesquita.

O município de Júlio Mesquita conta com uma área total de 129 Km² e abriga uma população de 4.395 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 34,07 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 93,86% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 1,09%. Júlio Mesquita exhibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. José C. Mira, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL).

¹²⁹ O parque industrial do município de Garça se destaca nos campos da produção mecânica/eletrônica.

3.2.8 Lupércio

No ano de 1926 o engenheiro Lupércio Fernandes, com a ajuda de Antonio Daun, começou a derrubar as matas e demarcar terras de sua propriedade, localizadas entre os rios Santo Inácio e São João, dividindo-as em lotes para formação de um patrimônio.

Em 1936 foi iniciada a construção da igreja de Santo Inácio, sendo que em 16 de janeiro desse mesmo ano o povoado foi elevado a distrito do município de Garça com o nome do padroeiro.

Em 30 de novembro de 1944 esse distrito passou a se chamar Lupércio, em homenagem a seu fundador, e em 30 de dezembro de 1953 foi criado o município.

O município de Lupércio conta com uma área total de 150 Km² e abriga uma população de 4.340 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 28,93 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 58,20% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,52%. Lupércio exhibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Abílio Kempe, filiado ao PMDB.

3.2.9 Marília

Em meados do século XIX, a área desbravada no sudoeste paulista chegava apenas até as cidades de Botucatu e Lençóis. Em 1856 o mineiro de Pouso Alegre, José Teodoro de Souza, registrou posse de uma grande extensão de terras a oeste de Botucatu, iniciando a venda de glebas. A fertilidade do solo atraiu pioneiros de várias regiões, entre eles, Antonio Pereira da Silva e seu filho, José Pereira da Silva, que, em 1923, adquiriram 53 alqueires, formando um patrimônio chamado Alto Cafezal. Ao lado deste, desenvolveu-se o da Vila Barbosa, aberto pelo Sr. Vasques Carrión. Um terceiro patrimônio, aberto em 1925 por Bento de Abreu Sampaio Vidal, cresceu rapidamente em função da cultura cafeeira, e foi elevado a distrito de paz do município de Cafelândia, em 22 de dezembro de 1926, com o nome de Lácio. Seu fundador ofereceu terras à Companhia Paulista para a construção de uma estação e sugeriu que lhe fosse dado o nome de Marília, inspirado no conhecido poema de Tomás Antônio Gonzaga. Doação e sugestão foram prontamente aceitas, já que a estação deveria ter um nome que se iniciasse com a letra “M”, seguindo a determinação da Companhia de dar às

estações da linha que se iniciava em Piratininga nomes cuja primeira letra respeitasse a seqüência alfabética.

No dia 24 de dezembro foi criado o município de Marília, com território desmembrado de Cafelândia e Campos Novos Paulista. Pode-se dizer, portanto, que Marília nasceu da incorporação de três povoados que se desenvolveram com o café. Posteriormente, o café foi substituído pelas culturas do algodão, arroz e amendoim. Em 1937, instalou-se na cidade, próximo à linha férrea, um complexo das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo, destinado ao beneficiamento do algodão e do arroz, dando novo impulso ao desenvolvimento da cidade. A partir de então, passou a atrair para a região diversas atividades agroindustriais, além da pecuária, consolidando-se como um pólo de desenvolvimento do oeste paulista.

O município de Marília conta com uma área total de 1.154 Km² e abriga uma população de 217.987 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 188,90 hab./Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 97,01% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 2,05%. Marília exibe clima tropical úmido e as atividades econômicas que se destacam em seu território são a indústria¹³⁰, a agropecuária e o comércio¹³¹. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Mario Bulgareli, filiado ao PSDB.

3.2.10 Ocaçu

Os desbravadores da região, onde se situa o município de Ocaçu, eram imigrantes italianos e famílias vindas de Minas Gerais, atraídos pelas lavouras de café. Por volta de 1899, uma dessas famílias, os Casagrande, adquiriu uma gleba e formou a Fazenda Bela Vista, que se tornou sede do povoado de Santo Antônio da Bela Vista.

Em 21 de agosto de 1934, foi elevado a distrito do então município de Campos Novos, com o nome de Casa Grande. Em 30 de novembro de 1938, foi transferido para Bela Vista (atual município de Echaporã) e, em 30 de novembro de 1944, para o município de Marília, com seu nome mudado para Ocaçu (em tupi-guarani, “casa grande”). Finalmente, em 18 de fevereiro de 1959, tornou-se município autônomo.

¹³⁰ Em Marília, a fabricação de alimentos é a atividade industrial que mais se destaca. Por esse motivo, o município de Marília recebeu o título de “Capital nacional do alimento”.

¹³¹ “Marília é o maior centro comercial atacadista e varejista e de serviços da região, possuindo diversos estabelecimentos comerciais, centros de compras e shopping centers. Além disso, oferece estrutura de hotelaria, serviços de transporte, agências bancárias, atividades de ensino e serviços médicos e hospitalares” (SÃO PAULO, 2006d).

O município de Ocaçu conta com uma área total de 299 Km² e abriga uma população de 4.230 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 14,15 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 74,73% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,31%. Ocaçu exhibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Dorival Marzola, filiado ao PFL.

3.2.11 Oriente

A formação do núcleo que deu origem à cidade teve início em 1929, com a chegada de Carlos Vendramini, que deixou a cidade de Piraju para seguir o grande êxodo da população em direção à região da Alta Paulista.

Em 2 de outubro de 1934, o povoado de Oriente foi elevado à categoria de distrito do município de Marília e, em 30 de novembro de 1944, à categoria de município, com território desmembrado de Marília e Pompéia.

O município de Oriente conta com uma área total de 231 Km² e abriga uma população de 5.711 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 24,72 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 87,67% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de -0,62%. Oriente exhibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Antonio A. Moris, filiado ao Partido Liberal (PL).

3.2.12 Oscar Bressane

A cidade teve origem no povoado de São João do Mirante (em terras do então município de Campos Novos do Paranapanema, comarca de Assis), que se tornou sede do distrito de Tabajara em 17 de dezembro de 1921.

Em 13 de novembro de 1933, a sede foi transferida para Vila Fortuna tomando-lhe o nome. Pouco tempo depois, por volta de 1935, começaram a chegar grupos de imigrantes italianos, espanhóis e japoneses.

No dia 30 de novembro de 1938, ainda com o nome de Fortuna, o distrito foi transferido para o município de Echaporã e, em 30 de novembro de 1944, anexado ao município de Lutécia, assumindo o nome de Amarílis.

Em 24 de dezembro de 1948, quando elevado a município, recebeu o nome de Oscar Bressane, homenagem póstuma ao acadêmico Oscar Augusto de Barros Bressane, assessor de um grupo de deputados paulistas que trabalhavam em favor da emancipação política dos municípios.

O município de Oscar Bressane conta com uma área total de 222 Km² e abriga uma população de 2.572 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 11,59 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 79,20% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,16%. Oscar Bressane exibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. João A. A. Martinês, filiado ao PFL.

3.2.13 Pompéia

Em 1852, o Governo Imperial concedeu a posse primária das terras localizadas na bacia do Rio do Peixe a João Antônio de Moraes, Francisco de Paula e Francisco Rodrigues de Campos, além da concessão a este último das terras na bacia do Rio Feio (ou Aguapeí). Áreas que, reunidas, demarcaram, inicialmente, o território onde seria instalado o município de Pompéia.

Nova movimentação ocorreria bem mais tarde, em 1919, quando vários compradores provenientes de Cravinhos seguiram pela Estrada de Ferro Noroeste do Brasil até a estação de Penápolis, abrindo cerca de 90 quilômetros de picada no meio da mata até a região que recebeu a denominação Nova Cravinhos, composta por terras adquiridas da Fazenda Guataporanga, ocupadas com o plantio do café.

Em 1928, nas vertentes do Ribeirão Futuro, aproximadamente 250 hectares de matas foram derrubados, e o terreno, então, loteado e arruado, passou a abrigar um povoado. Em 17 de setembro do mesmo ano, foi criado o distrito do município de Campos Novos (atual Echaporã), recebendo o nome de Pompéia em homenagem a Aretuza Pompéia da Rocha Miranda, esposa de Rodolfo Nogueira da Rocha Miranda e mãe de Luiz Miranda, ambos responsáveis pelo planejamento e pela formação da cidade.

Logo depois, em 24 de dezembro, o distrito foi transferido para o município de Marília. Em 30 de novembro de 1938, tornou-se município autônomo, com terras desmembradas dos municípios de Marília e Glicério.

O município de Pompéia conta com uma área total de 829 Km² e abriga uma população de 18.996 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 22,91 hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 93,48% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,90%. Pompéia exibe clima tropical úmido e as atividades econômicas que se destacam em seu território são a indústria¹³² e a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Álvaro P. Januário, filiado ao PMDB.

3.2.14 Vera Cruz

A fundação do patrimônio de Vera Cruz deve-se a Henrique de Souza Queiroz. A primeira casa da vila foi construída por João Sereno, em 1923, nas margens da estrada que ligava as cidades de Garça e Marília.

Com a chegada dos trilhos da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, instalou-se no patrimônio uma estação denominada Kentucky, seguindo a norma de batizar as estações da linha, que se iniciava na cidade de Piratininga, com nomes cujas iniciais obedecessem à ordem alfabética. Diante dos protestos da população, a estação teve seu nome mudado para o nome da vila, ou seja, Vera Cruz.

Com o rápido desenvolvimento, devido à cultura do café, Vera Cruz foi elevada a distrito do município de Marília em 13 de dezembro de 1929, e a município, em 10 de dezembro de 1934.

O município de Vera Cruz conta com uma área total de 252 Km² e abriga uma população de 11.182 habitantes, resultando numa densidade demográfica de 44,37hab. /Km². O município apresenta uma taxa de urbanização de 85,31% e registra uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,17%. Vera Cruz exibe clima tropical úmido e a atividade econômica que se destaca em seu território é a agropecuária. O atual Prefeito Municipal é o Sr. Valdivino de Moura, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Para melhor visualização, o quadro seguinte sintetiza as informações dos municípios contemplados pelo presente estudo:

¹³² O município de Pompéia se destaca como um dos maiores pólos do país na fabricação de máquinas e equipamentos voltados para a agropecuária.

Quadro 5 – Região de Governo de Marília – Breve Perfil Municipal – 2005

Municípios	Nº de Hab.	Área (Km ²)	Densidade demográfica	Taxa de urbanização	Taxa anual de crescimento	Principais atividades econômicas	Prefeito/ Partido político
Álvaro de C.	4.632	158	29,32	60,38	2,48	Agropecuária	Adhemar K. M. de Moura/PP
Alvinlândia	3.006	91	33,03	88,46	1,19	Agropecuária	Elizeu J. Eleotério/PP
Echaporã	7.199	507	14,20	80,51	1,08	Agropecuária	Oswaldo Bedusque/PPS
Fernão	1.386	102	13,59	53,32	-0,68	Agropecuária	Paulo M. da Fonseca/PMDB
Gália	7.629	357	21,37	74,58	-0,60	Agropecuária e Sericultura	Ermano Piovesan/PSDB
Garça	44.926	549	81,83	87,10	0,81	Agropecuária e Indústria	José A. Faneco/PSDB
Júlio M.	4.395	129	34,07	93,86	1,09	Agropecuária	José C. Mira/PFL
Lupércio	4.340	150	28,93	58,20	0,52	Agropecuária	Abílio Kempe/PMDB
Marília	217.987	1.154	188,90	97,01	2,05	Indústria, comércio e agropecuária	Mario Bulgareli/PSDB
Ocaucu	4.230	299	14,15	74,73	0,31	Agropecuária	Dorival Marzola/PFL
Oriente	5.711	231	24,72	87,67	-0,62	Agropecuária	Antonio A. Moris/PL
Oscar B.	2.572	222	11,59	79,20	0,16	Agropecuária	João A. A. Martinês/PFL
Pompéia	18.996	829	22,91	93,48	0,90	Indústria e agropecuária	Álvaro P. Januário/PMDB
Vera Cruz	11.182	252	44,37	85,31	0,17	Agropecuária	Valdivino de Moura/PT

Fonte: SEADE (2006a).

Em relação ao número de habitantes, temos um contraste intra-regional gritante: a população oscila de 1.386 habitantes, em Fernão, a 217.987 habitantes em Marília. Contudo, a análise da distribuição da população regional segundo classes de tamanho dos municípios revela que a maioria dos municípios apresenta população reduzida. Dos 14 municípios da RGM, 10 (71,4%) abrigam população inferior a 10.000 habitantes e 2 (14,3%) possuem população entre 10.000 e 20.000 habitantes.

Depreende-se, assim, que a RGM caracteriza-se pela predominância dos municípios pequenos, estando apenas o município de Marília – considerado de grande porte – fora desta categoria.¹³³

A Região em estudo caracteriza-se, também, pela baixa densidade demográfica: 11 municípios exibem uma densidade demográfica inferior a 35 hab. /Km². O contraste intra-regional em relação a esse indicador, contudo, mostra-se bastante pronunciado, oscilando de 188,90 hab. /Km², em Marília, até um valor mínimo de 11,59 hab. /Km², em Oscar Bressane.

No que se refere à taxa de urbanização, 12 municípios apresentam índice abaixo da média estadual (93,65%). Três municípios exibem taxas de urbanização inferiores a 70%:

¹³³ Adotando-se a classificação dos municípios pelo porte, de acordo com a estimativa da população realizada pelo IBGE, os municípios foram distribuídos em três categorias: pequenos (até 50.000 habitantes), médios (de 50.001 a 100.000 habitantes) e grandes (acima de 100.001 habitantes).

Álvaro de Carvalho, Fernão e Lupércio. Os maiores índices, superiores a 90%, são encontrados em Júlio Mesquita, Marília e Pompéia.

A RGM caracteriza-se, ainda, pelo baixo crescimento populacional. A maioria dos municípios (nove) mantém taxas de crescimento abaixo da média estadual (1,56%). Três municípios apresentam taxas negativas de crescimento populacional: Fernão, Gália e Oriente. As mais elevadas taxas, superiores a 2% ao ano, são encontradas em Álvaro de Carvalho e Marília.

Quanto às principais atividades econômicas, na RGM o setor primário prevalece sobre os setores secundário e terciário, estando a agropecuária (com predominância do café) na condição de carro-chefe. Essa tendência é menos acentuada somente nos municípios de Garça, Marília e Pompéia, onde a atividade industrial é mais intensa e a atividade comercial, principalmente em Marília, é responsável por parcela considerável da economia local.

No que se refere ao perfil político-partidário da Região, vale destacar que não há uma concentração expressiva de municípios administrados por prefeitos ligados a um mesmo partido político, encontrando-se a gestão municipal sob a responsabilidade de sete partidos distintos.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, os municípios que se encontram sob jurisdição da RGM também apresentam uma certa homogeneidade. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal¹³⁴ (IDHM – 2000), os municípios da Região em estudo são considerados de médio desenvolvimento humano, estando apenas Marília e Pompéia em melhor classificação, conforme demonstra o quadro 6.

¹³⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto. Para aferir o nível de desenvolvimento humano dos municípios as dimensões são as mesmas – educação, longevidade e renda.

Quadro 6 – IDH dos municípios da Região de Governo de Marília e posição ocupada no Ranking paulista – 2000

Município	IDHM-2000	Ranking ¹³⁵
Marília	0,821	58
Pompéia	0,816	81
Oriente	0,791	238
Garça	0,783	297
Echaporã	0,780	319
Ocaçu	0,765	433
Vera Cruz	0,758	487
Júlio Mesquita	0,755	507
Oscar Bressane	0,752	525
Fernão	0,747	549
Gália	0,745	560
Alvinlândia	0,741	575
Lupércio	0,736	593
Álvaro de Carvalho	0,730	609

Fonte: São Paulo (2006c).

3.3 A Região de Governo de Marília: aspectos educacionais

As quatorze localidades contempladas pelo presente estudo encontram-se sob jurisdição da Diretoria Regional de Ensino de Marília¹³⁶ sediada no município de igual nome.

Por apresentar população reduzida, a maioria dos municípios da RGM abriga um pequeno número de estabelecimentos estaduais de ensino, conforme demonstra o próximo quadro.

¹³⁵ Vale informar que o município de São Caetano do Sul ocupa o primeiro lugar no Ranking paulista (IDH de 0,919), sendo que a última posição é preenchida pelo município de Itapirapuã Paulista (IDH de 0,645).

¹³⁶ Diretoria Regional de Ensino é a denominação das antigas Delegacias Regionais de Ensino. As 79 Diretorias Regionais de Ensino existentes atualmente são órgãos da Secretaria de Estado da Educação responsáveis pela coordenação, supervisão, planejamento e execução das atividades administrativo-pedagógicas nas unidades escolares estaduais, bem como pela supervisão e assistência técnica às escolas particulares e municipais que não possuem supervisão própria.

Quadro 7 – Número de escolas da rede estadual por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Município	Tipo de Atendimento						Total
	1ª à 4ª	1ª à 8ª	1ª à 8ª/EM	5ª à 8ª	5ª à 8ª/EM	EM	
Álvaro de C.					1		1
Alvinlândia					1		1
Echaporã					1		1
Fernão					1		1
Gália	1				1		2
Garça	8		1		4		13
Júlio M.					1		1
Lupércio				1	1		2
Marília	9	2	2	2	18		33
Ocaçu	3				1		4
Oriente	1				1		2
Oscar B.						1	1
Pompéia				1	1		2
Vera Cruz				1	1		2
Total Geral	22	2	3	5	33	1	66

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

O quadro 7 evidencia que a rede estadual mantém apenas um estabelecimento de ensino em seis (42,9%) dos municípios vinculados a RGM. Metade exata dos estabelecimentos de ensino da rede estadual encontra-se no município-sede e Garça, segundo município mais populoso desta Região, responde por 21,3% (ou 13) do total de estabelecimentos. Além destes, seis municípios também exibem mais de um estabelecimento de ensino mantido pela rede estadual: Pompéia, Vera Cruz, Lupércio, Gália, Ocaçu e Oriente. Os dois primeiros com população acima de 10.000 habitantes e os três últimos que não aderiram a municipalização do ensino fundamental, como analisaremos mais adiante.

Ainda de acordo com o quadro, verifica-se que na RGM, tal qual no conjunto dos municípios paulistas, a maioria das escolas estaduais destina-se ao atendimento dos alunos de 5ª à 8ª série e Ensino Médio. As escolas para atendimento exclusivo das crianças de 1ª à 4ª série, por sua vez, vem logo em seguida.

Além do fator populacional, a pequena quantidade de unidades escolares estaduais (ver relação nominal no quadro 8) na maioria dos municípios da RGM deve-se também ao processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Estado de São Paulo nos últimos anos.

Quadro 8 – Relação nominal das escolas da rede estadual por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Município	Unidades Escolares	Tipo de At.	Turno
Álvaro de C.	EE ¹³⁷ “Dr. Rafael Paes de Barros”	5ª à 8ª/EM	D/N
Alvinlândia	EE “José Bonifácio”	5ª à 8ª/EM	D/N
Echaporã	EE “Maurício Milani”	5ª à 8ª/EM	D/N
Fernão	EE “Cel. Eduardo de Souza Porto”	5ª à 8ª/EM	D/N
Gália	EE “Cel. Galdino Ribeiro”	1ª à 4ª	D
	EE “Graciema Baganha Ribeiro”	5ª à 8ª/EM	D/N
Garça	EE “Prof Edson José Puga”/EE “Hatsue Toyota”/EE “Manoel Joaquim Fernandes”/EE “Profª Maria do Carmo Pompeu Castro”/EE “Profª Orane Avelino de Souza”/EE “Silvio Sartori”/EE “Profª Maria da Glória Baracat”	1ª à 4ª	D
	EE “Profª Norma Mônico Truzzi”	1ª à 8ª	D/N
	EE “Prof Alcyr Rosa Lima”/EE “Hilmar Machado de Oliveira”/EE “Profª Lydia Yvone Gomes Marques”/EE “Profª Nely C. de Andrade”	5ª à 8ª/EM	D/N
Júlio M.	EE “de Julio Mesquita”	5ª à 8ª/EM	D/N
Lupércio	EE “Antonio Daun”	5ª à 8ª	D/N
	EE “Izidoro Daun”	5ª à 8ª/EM	D/N
Marília	EE “Abel Augusto Fragata”/EE “Prof Amaury Pacheco”/EE “Prof. Antonio Gomes de Oliveira”/EE “Bento de Abreu Sampaio Vidal/EE Profª Carlota de Negreiro Rocha”/EE “Prof. Geraldo Zancopé”/EE “Dr. Lourenço de Almeida Senne”/EE “Profª Maria Stella de Cerqueira César”/EE “Mons. Primino Antonio Schimidt”	1ª à 4ª	D
	EE “José Augusto Bartholo”/EE “Maria Izabel Sampaio Vidal”	1ª à 8ª	D/N
	EE “Profª Neuza Maria M. Feijão”/EE “Profª Ruth Mamede de Godoy”	1ª à 8ª/EM	D/N
	EE “Padre João Walfredo Rothermund”/EE “Nasib Cury”	5ª à 8ª	D/N
	EE “Profª Amélia Lopes Anders”/EE “Prof. Amílcare Mattei”/EE “Antônio Augusto Netto”/EE “Prof. Antônio de Batista”/EE “Prof. Antônio Reginato”/EE “Prof. Baltazar de Godoy Moreira”/EE “Prof. Benito Martinelli”/EE “Monsenhor Bicudo”/EE “Gabriel Monteiro da Silva” /EE “José Alfredo de Almeida” /EE “Profª Maria Cecília Ferraz de Freitas” /EE “Prof. Nelson Cabrini” /EE “Profª Oracina Correa Moraes Rodine” /EE “Bairro Palmital” /EE “Ver. Sebastião Mônaco” /EE “Profª Sylvia Ribeiro de Carvalho” /EE “Dr. Waldemar Moniz da Rocha Barros” /EE “Profª Wanda Helena Toppan Nogueira”	5ª à 8ª/EM	D/N
	EE “Profª Ignez Alves de Rezende Silva” /EE “Bairro São Benedito” /EE “Nova Colômbia”	1ª à 4ª	D
Ocaçu	EE “Profª Ermelinda Clarice Sanches”	5ª à 8ª/EM	D/N
	EE “Profª Aparecida Lopes Ramos”	1ª à 4ª	D
Oriente	EE “Dona Vitu Giorgi”	5ª à 8ª/EM	D/N
	EE “José Ambrosio dos Santos”	EM	D/N
Oscar B.	EE “17 de Setembro”	5ª à 8ª	D/N
	EE “Cultura e Liberdade”	5ª à 8ª/EM	D/N
Pompéia	EE “Castro Alves”	5ª à 8ª	D/N
	EE “Profª Dirce B. De Campos”	5ª à 8ª/EM	D/N

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

Como já visto em capítulo anterior, neste Estado a oferta do ensino fundamental esteve concentrada historicamente na esfera pública estadual, enquanto que os recursos financeiros municipais vinculados constitucionalmente à educação foram sendo utilizados principalmente na extensão da educação infantil, nas atividades complementares ao ensino e no apoio ao atendimento educacional da própria rede estadual (BASSI, 1999).

Na RGM isso não ocorreu de maneira diferente, uma vez que os municípios que a integram se encarregaram do oferecimento da educação infantil, deixando o ensino fundamental exclusivamente a cargo da esfera estadual. Nas quatorze municipalidades em estudo, assim como na maioria dos municípios paulistas, a atuação da esfera municipal no

¹³⁷ EE – Escola Estadual.

ensino fundamental restringiu-se a “questão do transporte, da merenda, da construção escolar e do pessoal de apoio” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 93).

Entretanto, os municípios da RGM – tal qual muitos outros – foram impelidos a rever seu perfil de atendimento educacional após as “[...] mudanças ocorridas na legislação de 1996 referentes ao financiamento da educação e ao estabelecimento das atribuições dos entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino” (OLIVEIRA, 2004, p. 129), direcionando a partir de então sua atuação também para o ensino fundamental (ver quadro 9) e diminuindo, conseqüentemente, o número de escolas estaduais para esta finalidade.

Quadro 9 – Número de escolas da rede municipal por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Município	Tipo de Atendimento				Total
	Educação Infantil	1ª à 4ª	1ª à 4ª/Educação Infantil	1ª à 8ª	
Álvaro de C.	1	1			2
Alvinlândia	2	1			3
Echaporã	2	1			3
Fernão	1		1		2
Gália	1				1
Garça	17		1		18
Júlio M.	2	1			3
Lupércio	3	1	1		5
Marília	37	16	2		55
Ocaçu	2				2
Oriente	3				3
Oscar B.	1			1	1
Pompéia	2	1	1		4
Vera Cruz	4	2			6
Total Geral	76	24	6	1	107

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

Pelo quadro constata-se que o número de estabelecimentos de ensino na rede municipal é bem maior do que na rede estadual (ver relação nominal no quadro 10). Como conseqüência da tradição de uma atuação preponderante dos municípios na educação infantil, este nível de ensino representa a maior parte (76 contra 31) das unidades escolares mantidas pela rede municipal na RGM. Destes 76 estabelecimentos, 54 (ou 71,0%) encontram-se em Garça e Marília, que mantêm expressivas redes municipais de educação infantil. Apesar da quantidade inferior de escolas em relação ao nível de ensino anterior, o número de estabelecimentos municipais voltados para o ensino fundamental se ampliou de maneira considerável na Região a partir de meados da última década, totalizando até o momento 31

escolas. Entretanto, muitas delas já existiam anteriormente sob responsabilidade da dependência administrativa estadual, conforme analisaremos no decorrer próximo capítulo.

Quadro 10 – Relação nominal das escolas da rede municipal por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Município	Unidades Escolares	Tipo At.	Turno
Álvaro de C.	EMEI ¹³⁸ “Flávio Assis Soares”	EI	D
	EMEF ¹³⁹ “Governador Mário Covas”	1ª à 4ª	D
Alvinlândia	EMEI “Virginia Rangel Pereira”/Creche “Ariane Nogueira Dias”	EI	D
	EMEF “José Bonifácio do Couto”	1ª à 4ª	D
Echaporã	EMEI “Pingo de Gente”/Creche “Maria Felícia Gonçalves”	EI	D
	EMEF “Profª Ida Bonini Romero”	1ª à 4ª	D
Fernão	Creche “Pequeno Davi”	EI	D
	EMEIF ¹⁴⁰ “Profª Maria do Carmo da Silva Julião”	1ª à 4ª/EI	D
Gália	EMEI “Profª Mathilde Ferreira”	EI	D
Garça	EMEI “Profª Dinalva Perón Saraiva”/EMEI “Profª Enedina Garrido Lucchiarri” /EMEI “Garcafé” /EMEI “Prof. João Nunes Miranda” /EMEI “Irmã Maria Sofie Boscher” /EMEI “Maria Josefa Aguiar Zimiani” /EMEI “Profª Maria Helena Santos Miranda” /EMEI “Profª Samira El Adass” /EMEI “Vitor Hugo Guanaes de Freitas” /Creche “Andréia Morato Marangão/Creche “Inês Marangão” /CMEI ¹⁴¹ “Lar da Criança” /CMEI “Instituto Educacional Maria Leonor” /CMEI “Maria da Glória Baracat” /CMEI “Patronato Juvenil Garcense” /Núcleo Promocional Social “Cândida soares de Souza” /Núcleo Promocional Social “Remo Casarsa”	EI	D
	EMEIF “Profª Cláudia M. Rodrigues Arone”	1ª à 4ª/EI	D
	EMEI “Sítio Pica-Pau Amarelo” /Creche “Nossa Senhora Aparecida”	EI	D
Júlio M.	EMEF “Joaquim Boiça”	1ª à 4ª	D
	EMEI “Profª Maria Zulmira Cação Pereira” /Creche “Aristila Daun Kemp” /Núcleo Promocional Social “Maria Vecchio Mazetti”	EI	D
Lupércio	EMEF “Izidoro Daun”	1ª à 4ª	D
	EMEIF “Prof. José Ap. da Conceição”	1ª à 4ª/EI	D
Marília	EMEI “Amor Perfeito” /EMEI “Arco Íris” /EMEI “Balão Mágico” /EMEI “Beija Flor” /EMEI “Bem Me Quer” /EMEI “Branca de Neve” /EMEI “Cantinho do Sossego” /EMEI “Chapeuzinho Vermelho” /EMEI “Ciranda Cirandinha” /EMEI “Criança Feliz” /EMEI “Dr. Fernando Mauro” /EMEI “Leda Ap. Martins Casadei” /EMEI “Monteiro Lobato” /EMEI “Pingo de Gente” /EMEI “Primavera” /EMEI “Príncipe Mikasa” /EMEI “Raio de Sol” /EMEI “Roda Pião” /EMEI “Saci Pererê” /EMEI “Sambalelê” /EMEI “Sementinha” /EMEI “Sítio do Pica-Pau Amarelo” /EMEI “Walt Disney” /EMEI “1.2...Feijão com arroz” /EMEI “Estrelinha Dourada” /EMEI “Bem-te-vi” /CMEI “Amadeu Amaral” /CMEI “José Augusto Bartholo” /CMEI “Juventude Católica” /CMEI “Lar da Criança” /CMEI “Lar de Assistência à Criança” /CMEI “Monsenhor Primino Antônio Schimidt” /CMEI “Restaurante Infantil” /Berçário “Mãe Cristina” /Berçário “Nossa Senhora da Glória” /Berçário “Favo de Mel” /Berçário Irmão Maurício Deladurantaye”	EI	D
	EMEF “Prof. Américo Capelozza”/EMEF “Prof. Antônio Garcia Egea” /EMEF “Prof. Antônio Moral” /EMEF “Prof. Antônio Ribeiro” /EMEF “Prof. Célio Corradi” /EMEF “Profª Geralda César Vilardi” /EMEF “Prof. Isaltino de Campos” /EMEF “Governador Mário Covas” /EMEF “Profª Myrthes Pupo de Negreiros” /EMEF “Prof. Nelson Gabaldi” /EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil” /EMEF “Nivando Mariano dos Santos” /EMEF “Prof. Olímpio Cruz” /EMEF “Paulo Reglus Neves Freire” /EMEF “Profª Reny Pereira de Cordeiro” /EMEF “Reiko Uemura Tsunokawa”	1ª à 4ª	D
	EMEFEI ¹⁴² “Chico Xavier”/EMEFEI “Roberto Caetano Cimino”	1ª à 4ª/EI	D
	EMEI “Profª Eloyde Rodrigues Caldeira” /Creche “Recanto dos Baixinhos”	EI	D
Ocaçu	EMEI “Branca de Neve” /EMEI “Comunitária” /EMEI “Santa Luzia”	EI	D
Oscar B.	EMEI “Pingo de Gente”	EI	D
	EMEF “Profª Nilce Delfini Dziola”	1ª à 8ª	D/N
Pompéia	EMEI “Sonho de Criança” /EMEI “Sonho de Criança – Central”	EI	D
	EMEF “de Pompéia”	1ª à 4ª	D
	EMEIF “Tufic Baracat”	1ª à 4ª/EI	D
Vera Cruz	EMEI Monsenhor Florentino Santamaría” /EMEI “Profª Zoraide Mezenga Haraguchi” /CMEI “São Francisco de Assis” /CMEI “Sito Bandeirantes”	EI	D
	EMEF “Antônio Andrade Guimarães”/EMEF “Profª Natalina Geib Devito – Belinha”	1ª à 4ª	D

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

¹³⁸ EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil).

¹³⁹ EMEF (Escola Municipal de Ensino Fundamental).

¹⁴⁰ EMEIF (Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental).

¹⁴¹ CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil).

¹⁴² EMEFEI (Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil).

A metade dos municípios da RGM conta com a oferta de serviços educacionais por parte da rede particular de ensino, conforme registra o quadro 11. Por este quadro nota-se uma acentuada concentração de estabelecimentos particulares de ensino no município de Marília, que responde por 68% do número total, seguido de longe por Garça e Pompéia, com 12,8% e 10,6%, respectivamente. Com apenas uma única escola particular, Álvaro de Carvalho, Gália, Oriente e Vera Cruz, somados, apresentam 8,6% do total de estabelecimentos de ensino mantidos pela rede particular na RGM.

Quadro 11 – Número de escolas da rede particular por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Municípios	Tipo de atendimento								Total
	EI	EI/EF	EI/EF/EM	EF	EF/EM	EM	EE	EP	
Álvaro de C.	1								1
Alvinlândia									
Echaporã									
Fernão									
Gália	1								1
Garça		2	1	1	1		1		6
Júlio M.									
Lupércio									
Marília	8	6	4	2	3	2	1	6	32
Ocaçu									
Oriente	1								1
Oscar. B.									
Pompéia	1	1			1		1	1	5
Vera Cruz	1								1
Total Geral	13	9	5	3	5	2	3	7	47

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

Nota: Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio (EM), Educação Especial (EE) e Educação Profissional (EP).

No quadro, a seguir, temos a relação nominal completa das escolas da rede particular de ensino, por município, na Região de Governo de Marília.

Quadro 12 – Relação nominal das escolas da rede particular por nível de ensino – Região de Governo de Marília – 2006

Município	Unidades Escolares	Tipo de At.	Turno
Álvaro de C.	Creche “Nazaré”	EI	D
Gália	Creche “D ^a Ayda Baganha Ferreira”	EI	D
Garça	APAE ¹⁴³ “Frederico Platzeck”	EE	D
	Colégio “Antares”/Centro Educacional “Alpha e Omega”	EI/EF	D
	Colégio “Santo Antônio”	EI/EF/EM	D/N
	Colégio “Lúmen”	EF/EM	D/N
Marília	SESI ¹⁴⁴ – Centro Educacional	EF	D/N
	Escola de Educação Infantil “Caminho do Sol”/Escola “Jardim Encantado”/Juventude Católica de Marília/Lar de Assistência à Criança/Lar da Criança/Meu Cantinho/Restaurante Infantil de Marília/SESI – Centro Educacional Infantil	EI	D
	Colégio Água Viva/Colégio Assembleiano de Marília/Colégio Bezerra de Menezes/Escola Baby Flat/Escola Orbe/SESI – Centro Educacional	EI/EF	D
	Colégio Criativo/Colégio Cristo Rei/Colégio Sagrado Coração de Jesus/Escola	EI/EF/EM	D
	Escola Fundação BRADESCO	EI/EF/EM	D/N
	Colégio Nova aliança/Instituto Educacional Sagrada Família	EF	D
	Colégio COOPEM/Colégio Interação de Marília/Cursos PROVE e Escola de Ensino Fundamental e Médio	EF/EM	D/N
	Colégio Compacto de Marília/Colégio Esquema Único	EM	D/N
	APAE de Marília	EE	D
	Colégio Impacto/Escola profissionalizante APROVE/Cursos Profissionalizantes DIRETRIZ/Escola Profissional Milenium/SENAI ¹⁴⁵ – Escola José Polizotto/SENAC ¹⁴⁶ - Marília	EP	D/N
	Oriente	Creche de Oriente	EI	D
Pompéia	Lar da Criança “Alice Araújo”	EI	D
	Colégio Shunji Nishimura	EI/EF	D
	Colégio Absoluto	EF/EM	D/N
	Colégio Técnico Agrícola - Pompéia	EP	D/N
	Escola Caminho do Arco-Iris	EE	D
Vera Cruz	Creche São Francisco de Assis	EI	D

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Marília (2006).

Além de totalizar mais de 100 estabelecimentos voltados para a educação básica, entre a rede pública e privada, o município de Marília se destaca ainda por ser um importante pólo em relação à educação superior, atraindo grande contingente de alunos de diversas localidades para as suas seis instituições: Faculdade de Medicina de Marília (FAMEMA), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Tecnologia (FATEC), Universidade de Marília (UNIMAR), Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM) e Faculdade João Paulo II (FAJOPA); sendo as três primeiras públicas e as demais particulares.

Outro município da RGM que também se destaca pela oferta da educação superior é Garça, com três instituições: Faculdade de Tecnologia (FATEC), Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal de Garça (FAEF) e Instituto de Ensino Superior de Garça (IESG); sendo a primeira pública e as duas últimas particulares.

¹⁴³ APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais).

¹⁴⁴ SESI (Serviço Social da Indústria).

¹⁴⁵ SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

¹⁴⁶ SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

A RGM conta, ainda, com quatro Escolas Técnicas Estaduais (ETEs)¹⁴⁷ instaladas em três de seus municípios: duas em encontram-se em Garça (ETE “Monsenhor Antônio Magliano” e ETE “Deputado Paulo O. Carvalho de Barros), uma em Marília (ETE “Antônio Devisate”) e a outra em Vera Cruz (ETE “Paulo Guerreiro Franco”).

No próximo e último capítulo deste trabalho, analisaremos, mais detalhadamente, o desenvolvimento e os desdobramentos do processo de municipalização do ensino fundamental levado a cabo na Região de Governo de Marília.

¹⁴⁷ As Escolas Técnicas Estaduais (ETEs) são unidades escolares vinculadas ao Centro Paula Souza, formado atualmente por 125 ETEs distribuídas pelo Estado.

4 O Processo de Municipalização em Curso: Uma Análise do seu Desenvolvimento na Região de Governo de Marília

4.1 A municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília: a decisão e a dinâmica de adesão dos municípios

Conforme estudo realizado e divulgado pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo a respeito dos impactos da implementação do FUNDEF em cada um dos 645 municípios paulistas (SÃO PAULO, 1997b), à época da criação deste Fundo nenhuma das quatorze municipalidades que se encontram sob jurisdição da RGM apresentavam participação na oferta de matrículas do ensino fundamental (ver quadro 13).

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

No caso paulista, no geral, a possibilidade de retenção de recursos pelo FUNDEF induziu tanto os municípios maiores e “ricos” quanto os pequenos e “pobres” a se interessarem pela municipalização do ensino fundamental, sendo que as adesões foram motivadas ora mais para “não perder”, ora mais para “ganhar recursos” (GUIMARÃES, 1998, p. 91).

Em relação aos quatorze municípios em questão, especificamente, os dados dispostos no quadro 13 permitem evidenciar que caso todos assumissem a totalidade das matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental treze deles teriam saldo positivo de recursos a receber do Fundo e somente um – o de Oscar Bressane – permaneceria com saldo negativo.

Quadro 13 – Região de Governo de Marília – Situação dos municípios quando do estabelecimento do FUNDEF – Alunos do ensino fundamental regular e síntese da movimentação do Fundo

Especificações	Municípios da Região de Governo de Marília													
	Álvaro de Carvalho	Alvinlândia	Echaporã	Fernão	Gália	Garça	Júlio Mesquita	Lupércio	Marília	Ocauçu	Oriente	Oscar Bressane	Pompéia	Vera Cruz
1. Alunos do Ensino Fundamental Regular	712	690	1.380	286	1.390	6.277	913	961	26.228	883	1.237	459	3.132	2.116
1.1 Rede Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª a 4ª série	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5ª a 8ª série	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1 Rede Estadual	712	690	1.380	286	1.390	6.277	913	961	26.228	883	1.237	459	3.132	2.116
1ª a 4ª série	401	359	669	172	843	3.476	458	495	12.973	486	601	233	1.519	1.083
5ª a 8ª série	311	331	711	114	547	2.801	455	466	13.255	397	636	226	1.613	1.033
2. Receita de Impostos	1.583.571	1.495.659	2.712.683	548.142	2.989.136	9.561.896	1.567.283	1.841.439	39.605.087	1.867.558	1.942.668	1.731.694	7.466.286	3.303.933
2.1 Sem incidência do Fundo	67.900	38.643	167.545	36.388	189.237	2.278.447	55.950	60.270	12.645.287	62.349	277.443	69.493	893.463	409.064
2.2 Com incidência do Fundo	1.515.671	1.457.016	2.545.138	511.754	2.799.899	7.283.449	1.511.333	1.781.169	26.959.801	1.805.209	1.665.224	1.662.202	6.572.823	2.894.869
3. Aplicação Mínima Obrigatória														
3.1 Em Educação (25% de 2)	395.893	373.915	678.171	137.036	747.284	2.390.474	391.821	460.360	9.901.272	466.889	485.667	432.924	1.866.571	825.983
3.2 No Ensino Fundamental (60% de 3.1)	237.536	224.349	406.902	82.221	448.370	1.434.284	235.092	276.216	5.940.763	280.134	291.400	259.754	1.119.943	495.590
4. Contribuição ao Fundo (15% de 2)	227.351	218.552	381.771	76.763	419.985	1.092.517	226.700	267.175	4.043.970	270.781	249.784	249.330	985.923	434.230
5. Movimentação Financeira do Fundo														
5.1 Retorno – mantidas as posições atuais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo (5.1 – 4)	(227.351)	(218.552)	(381.771)	(76.763)	(419.985)	(1.092.517)	(226.700)	(267.175)	(4.043.970)	(270.781)	(249.784)	(249.330)	(985.923)	(434.230)
5.2 Retorno – assumindo 1ª a 4ª do Estado	260.433	233.156	434.489	111.707	547.495	2.257.523	297.453	321.483	8.425.445	315.638	390.325	151.324	986.530	703.365
Saldo (5.2 – 4)	33.083	14.604	52.718	34.944	127.510	1.165.006	70.753	54.307	4.381.474	44.856	140.542	(98.006)	606	269.135
5.3 Retorno – assumindo 1ª a 8ª do Estado	462.416	448.127	896.255	185.746	902.749	4.076.660	592.957	624.131	17.034.037	573.473	803.382	298.102	2.034.109	1.374.257
Saldo (5.3 – 4)	235.065	229.575	514.484	108.982	482.765	2.984.143	366.257	356.956	12.990.067	302.692	553.598	48.772	1.048.185	940.027
6. Recursos disponíveis para outros níveis de ensino (exceto Ensino Médio e Superior) (3.1 – 3.2)	158.357	149.566	271.268	54.814	298.914	956.190	156.728	184.144	3.960.509	186.756	194.267	173.169	746.629	330.393

Fonte: São Paulo (1997b).

Considerada a hipótese de que estes municípios assumissem a totalidade das matrículas de 1ª a 8ª série, todos eles – sem exceção – teriam saldo positivo de recursos a receber FUNDEF, sendo que em quatro deles (Garça, Marília, Oriente e Vera Cruz) o saldo seria superior ao dobro da contribuição devida ao Fundo.

Diante deste cenário, onze (ou 78,60%) administrações locais vinculadas a RGM decidiram seguir a forte tendência detectada no Estado de São Paulo e aderir ao atual processo de municipalização do ensino fundamental, a saber: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Marília, Oscar Bressane, Pompéia e Vera Cruz. Em contrapartida, em outros três municípios (ou 21,40%) este nível de ensino continuou a ser atendido exclusivamente pelo poder público estadual, são eles: Gália, Ocaçu e Oriente.

É incontestável que a decisão pela municipalização do ensino fundamental na RGM, semelhante ao que ocorreu também na maioria dos municípios paulistas, foi claramente motivada pelo enfoque predominantemente economicista, uma vez que parte considerável das administrações locais assume matrículas deste nível de ensino somente após a criação e regulamentação do FUNDEF.

Conforme indica o depoimento de um administrador municipal pertencente a RGM, a decisão pela municipalização do ensino fundamental foi fortemente impulsionada pelo impacto financeiro causado pela nova sistemática de financiamento da educação trazida pela legislação federal de 1996.

Nos anos de 1997 e 1998, sob a administração do então Prefeito [...], optou-se pela municipalização do ensino. Primeiro em função da Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o FUNDEF e que determinava a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. E depois pela visão que teve o nosso administrador, à época, em perceber a importância de que o município [...] fosse o responsável pelo ensino fundamental (PREFEITO MUNICIPAL 14).¹⁴⁸

A prevalência da perspectiva economicista sobre a pedagógica na tomada de decisão pela adesão ao processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado também fica evidente no relato de um outro entrevistado. Nas suas palavras:

Parece-me que a principal razão [da municipalização], que ele [Prefeito] mesmo até colocou pra mim na época, depois da municipalização, é que era por um interesse econômico. Isso [a municipalização] deu uma injeção no município de quase dois milhões de reais. O município tem uma receita

¹⁴⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/06/2006.

anual em torno de oito milhões de reais e recebe dois milhões a mais. É significativo, não é? (ENTREVISTADO F).¹⁴⁹

Nesse mesmo sentido, quando questionada sobre o que motivou o município a municipalizar o ensino fundamental uma Dirigente Municipal de Educação declarou:

Olha, o que motivou na verdade foi por força daquela Emenda Constitucional nº 14/96 e toda aquela questão do FUNDEF, não é? Então eu acho que o que convenceu foi isso. O município assumiria as classes de 1ª a 4ª série e o dinheiro não ficaria retido. Voltaria os 15%, não é? E também a educação ficaria mais próxima para que houvesse maior autonomia para gerenciar a educação no município. Eu acredito que os motivos principais foram esses dois (ENTREVISTADA J).¹⁵⁰

Em atendimento ao mesmo questionamento, uma outra Dirigente Municipal de Educação foi enfática:

Foi a questão financeira, foi o FUNDEF. Se não tivesse a obrigatoriedade do município e a preocupação do Prefeito à época em reaver o dinheiro que o FUNDEF recolhia obrigatoriamente, não teria sido feita [a municipalização]. Então se nós temos uma rede de ensino [fundamental] hoje, ela se deve por conta do FUNDEF, da lei do FUNDEF (ENTREVISTADO A).¹⁵¹

Nesta municipalização induzida, materializada em função de razões puramente economicistas, os alunos passaram a representar para muitos executivos municipais um mero valor de troca, conforme fica explícito no relato de um dos Prefeitos.

É uma determinação daqui do Gabinete, o aluno faltou dois dias nós vamos na casa dele para saber o que está acontecendo. E nós procuramos, nós vamos atrás, sabe? Porque a cidade é pequena, a gente conhece todo mundo, então nós sabemos porque não está na escola, quem não está na escola. Graças a Deus não está tendo, não tem este tipo de problema porque quando a gente percebe alguma coisinha a gente já vai atrás. Isso faz com que você consiga trazer o maior número de crianças para a escola e a gente recebe per capita. Então pra nós não tem... Não tem... Não tem dado prejuízo, assim, financeiro. Porque às vezes o que fica retido é maior do que o que repassa para você. Para nós não. O que nós recebemos às vezes é até maior do que aquilo que fica retido lá. Mas é em função deste trabalho (PREFEITO MUNICIPAL – 1).¹⁵²

¹⁴⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

¹⁵⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

¹⁵¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

¹⁵² Entrevista concedida ao pesquisador em 14/03/2006.

Embora fundadas em razões economicistas, as adesões por parte dos municípios da RGM ao processo de municipalização do ensino fundamental, que ora se desenvolve no Estado de São Paulo, não ocorreram a um só tempo.

O quadro, abaixo, apresenta a dinâmica de adesão das administrações locais ao referido processo no período de 1995 a 2005.

Quadro 14 – Região de Governo de Marília – Distribuição percentual dos municípios segundo o ano de adesão à municipalização – 1995-2005

Ano	Número de adesões	%
1995	0	0,0
1996	0	0,0
1997	3	21,40
1998	3	21,40
1999	1	7,20
2000	0	0,0
2001	1	7,20
2002	3	21,40
2003	0	0,0
2004	0	0,0
2005	0	0,0
Total	11	78,60

Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

Constata-se, através do quadro 14, que as adesões ao processo de municipalização em curso vem ocorrendo de maneira gradativa na Região em estudo. Porém, nota-se que elas aconteceram com maior frequência nos dois primeiros anos de governo das administrações municipais eleitas em 1996 e 2000.¹⁵³

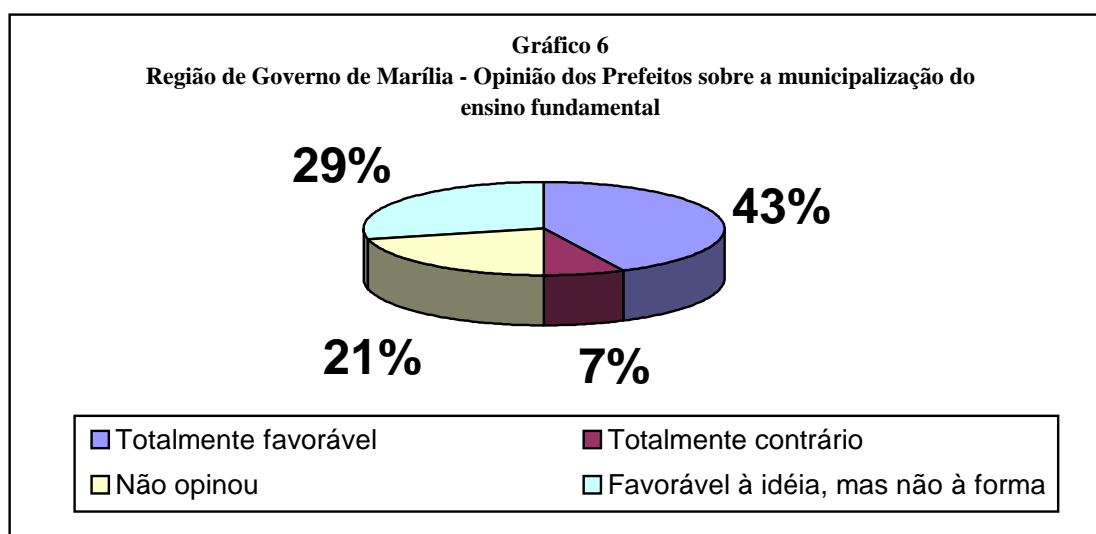
Em 1997 – primeiro ano de gestão dos Prefeitos Municipais recém-eleitos – a RGM registrou três adesões ao processo de municipalização do ensino fundamental. Em 1998, ano de implantação efetiva do FUNDEF no âmbito do território paulista, mais três municípios aderiram à municipalização deste nível de ensino. Após um período de estagnação – com apenas duas novas adesões entre 1999 e 2001 – outras três adesões foram registradas no ano de 2002. Contudo, nos três últimos anos abrangidos por esta análise a Região em estudo não contou com nenhuma outra nova adesão ao processo de municipalização em curso no Estado, não superando desta forma as onze adesões totalizadas até então.

Deste modo, na RGM as gestões eleitas para o período 2005/2008 iniciaram o exercício do mandato diante da seguinte situação: 78,60% dos municípios haviam aderido ao processo de municipalização e passaram a oferecer matrículas no ensino fundamental; e

¹⁵³ As novas gestões eleitas em 1996 e 2000 exerceram o mandato nos seguintes períodos: 1997 a 2000 e 2001 a 2004, respectivamente.

21,40% continuaram sem rede municipal destinada ao atendimento deste nível de ensino, o qual continuou sob responsabilidade da rede estadual.

É oportuno destacar neste momento que, independentemente da opinião particular a respeito da municipalização do ensino fundamental (gráfico 6), os Prefeitos Municipais em exercício decidiram não alterar a situação descrita anteriormente, mantendo por ora as posições atuais.



Fonte: Prefeituras Municipais.

Nota-se, pelos depoimentos coletados, que na RGM a maioria dos Prefeitos (43%) apresenta opinião totalmente favorável a respeito da municipalização do ensino fundamental, ao passo que a parcela correspondente aos que possuem opinião totalmente contrária é de apenas 7%. Registra-se, ainda, que parte considerável dos atuais gestores municipais (29%) concorda com a idéia de municipalização do ensino, porém discorda quanto a sua forma de implementação.

Favorável à municipalização do ensino fundamental, o Prefeito Municipal-01 apresenta um discurso apologético sobre a temática:

Eu sempre fui favorável à municipalização, não só do ensino, de todos os departamentos, de todos os setores. Acho que a... facilidade que o Prefeito tem de estar mais perto... da pessoa que está sendo administrada é... facilita muito na hora de você tomar as suas decisões. Então a municipalização ela vem para ajudar. Agora, é evidente que você tem que se preparar muito pra isso, não é? Você tem que ... preparar o seu quadro, preparar... vê como é que está a sua estrutura, para ver se você tem condições de assumir, não é? Quando nós... quando eu assumi a Prefeitura em 2001 o município já era municipalizado até a 8ª série... e na época eu era Vereador quando foi feita e nós tínhamos um compromisso para municipalizar até a 4ª série, a gente

depois fazer um levantamento, fazer um trabalho de... um estudo da municipalização pra depois avançar mais. Mas já foi feito logo direto e nós assumimos assim e hoje nós estamos aí municipalizado até a 8ª série. Mas eu Sempre digo para todos os colegas que ainda não fizeram que é um bom negócio (PREFEITO MUNICIPAL - 01).¹⁵⁴

O Prefeito Municipal-06, por sua vez, justifica sua posição contrária diante da municipalização do ensino denunciando seu viés meramente economicista:

Eu sou contra porque a União e o Estado sempre passam as obrigações... as atribuições e principalmente... o que envolve o dinheiro e não repassam a verba. Então cada vez mais depois da Constituição de 1988 que beneficiou os municípios e as verbas aumentaram, depois eles foram passando obrigações e a arrecadação ou ela se manteve ou foi diminuindo. Então é nisso que eu sou contrário. Na minha opinião, a União e o Estado têm três obrigações fundamentais: saúde, segurança e educação. Sou contra porque eles nunca repassam na mesma proporção os recursos financeiros (PREFEITO MUNICIPAL - 06).¹⁵⁵

Aos olhos do Prefeito Municipal-13 a municipalização do ensino configura-se como algo extremamente importante, uma vez que propicia uma série de vantagens. Contudo, o chefe do executivo manifesta posição contrária quanto à forma pela qual a mesma vem sendo implementada, o que na sua visão vem apenas permitindo uma desresponsabilização das esferas superiores de governo em relação à oferta e manutenção do ensino fundamental e sobrecarregando a esfera municipal.

Olha, pra mim ficaria até difícil eu dizer que seja favorável porque nós não municipalizamos. Nós somos um dos poucos municípios que não municipalizou o ensino. Eu vejo que o processo... eu acredito que a municipalização seja importante, seja interessante. Eu acho que ela é muito boa, porém a gente tem tido experiências muito negativas com relação à municipalização porque cada vez mais a gente sente as duas outras esferas de governo, tanto a federal quanto a estadual, se afastarem dos problemas. Então eles deixam de... vamos dizer... de cumprir com a parte que lhes cabe, transferindo essa responsabilidade para os municípios e não transferem recursos. Então cada vez mais o município está sobrecarregado, está certo? Então eu acho que é importante. Acho que a municipalização de tudo é importante, alguns temas como segurança não. Mas, por exemplo, no caso do ensino, da saúde, é importante porque você tem o centro de decisão próximo. Você consegue implantar uma política local, regional de educação. Fica muito mais fácil, porque nós temos diferentes situações, características diferentes nas várias regiões do país e cada uma têm as suas peculiaridades. Eu sou favorável à municipalização, mas não nos moldes como ela vem sendo feita (PREFEITO MUNICIPAL - 13).¹⁵⁶

¹⁵⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/03/2006.

¹⁵⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/04/2006.

¹⁵⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/05/2006.

4.2 Municipalização do ensino fundamental: o processo de implementação nos municípios da Região de Governo de Marília

Uma vez que foi decidido pela municipalização do ensino fundamental, a administração municipal teve como passo seguinte providenciar a sua legalização para poder implementá-la.

No caso da municipalização por meio de convênio, especificamente, o Decreto nº 40.673 é explícito ao estabelecer que o Estado de São Paulo e o município interessado só podem celebrar Termo de Convênio, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, se o Prefeito Municipal estiver devidamente autorizado por Lei Municipal.

Desta forma, antes da assinatura do Termo de Convênio, as administrações municipais que adotaram esta forma de municipalização tiveram que elaborar e enviar à Câmara Municipal para aprovação Projeto de Lei autorizando o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com o governo estadual, por intermédio da Secretaria da Educação, relativo à municipalização do ensino fundamental.

Na RGM, tal qual no Estado, a grande maioria dos municípios efetivou a municipalização do ensino fundamental através da celebração de convênio, sendo poucas as administrações municipais que a materializaram mediante a criação de rede própria.

MUNICIPIO DE ÁLVARO DE CARVALHO

Em Álvaro de Carvalho a municipalização do ensino fundamental teve início em 1998, quando o município foi governado por Antônio Francelino (gestão 1997-2000), filiado ao PSDB. Sua Câmara Municipal era composta de 11 vereadores, assim distribuídos: 5 do PMDB, 5 do PSDB e 1 do Partido Progressista Brasileiro (PPB). É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Antônio Francelino foi nomeada Raquel Miranda Garcia para a pasta da Educação.

O município de Álvaro de Carvalho, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 176, de 28 de maio de 1998, assinou no dia 02 de julho de 1998 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, representada neste ato pela sua Titular Teresa Roserley Neubauer da

Silva, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Através da Lei Municipal nº 183, de 24 de setembro de 1998, foi criada em Álvaro de Carvalho a EMEF “Dr. Rafael Paes de Barros”, posteriormente denominada¹⁵⁷ EMEF “Governador Mário Covas”, destinada ao atendimento dos alunos das quatro primeiras séries do ensino fundamental.

A municipalização do ensino fundamental em Álvaro de Carvalho ocorreu a toque de caixa, inclusive com a escola citada anteriormente tendo o seu início de funcionamento mesmo sem a lei de criação, conforme revela o depoimento a seguir.

Em 1998, tempestivamente, no prazo de duas semanas, depois no prazo de uma noite, nós tivemos que preparar toda a documentação e foi municipalizado [o ensino fundamental] no meio do ano. [...] Então nós municipalizamos em agosto de 1998, de 1ª a 4ª série (ENTREVISTADA E).

Antes do advento da municipalização, Álvaro de Carvalho abrigava em seu território apenas uma unidade escolar mantida pela rede estadual: EE “Dr. Rafael Paes de Barros”, responsável pelo atendimento dos alunos de ensino fundamental e médio do município.

Sem contar com estabelecimento próprio para desenvolver suas atividades escolares, a EMEF “Governador Mário Covas” teve que compartilhar, no início da municipalização, o mesmo prédio escolar com a EE “Dr. Rafael Paes de Barros” para poder funcionar.

Não tínhamos prédio, ele era do Estado. Aqui era do Estado. Nós caminhamos um longo tempo junto, até ocorrer uma construção, não é? Que também foi praticamente coordenada pela Prefeitura. Era tudo meio embolado também, apesar de ser separado Prefeitura Municipal de um lado e Estado do outro. Mas a parte do transporte, a parte da merenda, tudo era junto (ENTREVISTADO E).

O novo prédio escolar, construído através de parceria entre os poderes públicos estadual e municipal, passou a abrigar a EE “Dr. Rafael Paes de Barros”, com atendimento voltado somente aos alunos do ciclo II do ensino fundamental e do ensino médio. A EMEF “Governador Mário Covas”, por sua vez, continuou instalada no mesmo prédio que havia sido cedido pelo Governo Estadual no início da municipalização, sendo destinada exclusivamente ao atendimento dos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

De acordo com a avaliação do Prefeito Municipal em exercício, o processo de municipalização levado a efeito por Álvaro de Carvalho não foi bem conduzido no tocante à

¹⁵⁷ A nova denominação ocorreu através da Lei Municipal nº 253, de 12 de setembro de 2001.

questão das instalações da escola municipal de ensino fundamental criada pelo município. Nas suas palavras:

Na municipalização o Governo do Estado deu algumas preferências, ou melhor, alguns recursos para o município com relação à construção de outro prédio para a E.E. Para a escola estadual, não é? No meu ponto de vista deveria ter construído uma escola EMEF. Uma escola do município, não é? Mas nós acabamos ficando com o prédio que é hoje do município e construímos um prédio para a escola estadual. Deveria ser ao contrário. Eles doaram o prédio do Estado para o município e construíram um novo para a E.E. No meu ponto de vista, a única falha ali... Não é falha... A única coisa que foi feita, no meu modo de pensar de maneira errada, foi a gente construir um prédio moderno, mais novo, para o Estado. E conseqüentemente nós acabamos por ficar com um prédio mais antigo, com mais problemas, não é?¹⁵⁸

Além do prédio escolar, o Governo Estadual garantiu ao município conveniado a cessão do mobiliário e utensílios, equipamentos e materiais didáticos, necessários à implantação e funcionamento da EMEF “Governador Mário Covas”.

O convênio firmado entre os partícipes contemplou, ainda, o afastamento de pessoal docente da rede estadual junto ao município-parceiro. Deste modo, em Álvaro de Carvalho quatro professores de ensino fundamental foram cedidos pelo Estado ao município no começo da municipalização. Atualmente, porém, apenas um encontra-se nesta situação, “[...] porque os outros ou arranjaram uma outra função ou se aposentaram” (ENTREVISTADO E).

MUNICIPIO DE ALVINLÂNDIA

Em Alvinlândia a municipalização do ensino fundamental teve início em 2002, quando o município foi governado por Alvino Dias (gestão 2001-2004), filiado ao PPB. Sua Câmara Municipal era composta de 9 vereadores, assim distribuídos: 3 do PPB, 3 do Partido Democrático Trabalhista (PDT), 2 do PSDB e 1 do PMDB. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Alvino Dias foi nomeada Abigail Catele Dias para a pasta da Educação.

O município de Alvinlândia, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 970, de 01 de abril de 2002, assinou no dia 02 de julho de 2002 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, representada neste ato pelo seu Titular Gabriel Benedito Isaac Chalita,

¹⁵⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/05/2006.

objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Segundo informou o entrevistado D¹⁵⁹, a EMEF “José Bonifácio do Couto” começou a funcionar a toda pressa a partir de 01 de agosto de 2002, mesmo sem a Lei de criação, que só a 06/08/2002 seria aprovada.

No início da municipalização, a escola criada pelo Poder Público Municipal para atendimento do ciclo I do ensino fundamental funcionou no mesmo prédio escolar em que se encontra instalada a única escola estadual existente em Alvinlândia, a EE “José Bonifácio do Couto”, que passou a atender os alunos de 5ª a 8ª série e do ensino médio após ocorrer a municipalização do ensino neste município.

Conforme a avaliação do entrevistado D, a maior dificuldade encontrada pelo município durante o processo de implementação da municipalização do ensino foi a falta de um prédio escolar próprio para abrigar a EMEF “José Bonifácio do Couto”. A estrutura precária e as más condições de trabalho eram gritantes no começo da municipalização, comprometendo inclusive o desenvolvimento das atividades escolares, como revela o trecho abaixo.

Nós ficamos dois anos funcionando junto com a escola estadual. Nós tínhamos apenas quatro salas e uma sala aonde era um banheiro que nós desmanchamos e que fizemos secretaria, diretoria, tudo. Então nós não tínhamos espaço pra nada, acesso a nada. Um espaço muito restrito para as crianças estar ficando. No primeiro ano nós não tivemos nem como dar recuperação, porque ficamos com quatro salas e não tinha como fazer nada. As salas super pequenas, salas com 32 metros quadrados, as classes tinham 35, 39 alunos. Quer dizer, o professor tinha que passar do ladinho porque não dava nem para o professor ficar circulando dentro da sala de aula. Então foram assim dois anos terríveis, terríveis. Dois anos. Esse foi o maior problema até a gente conseguir construir aqui. Falta de estrutura mesmo. (ENTREVISTADO D).¹⁶⁰

Diante do quadro caótico descrito anteriormente, o município de Alvinlândia reivindicou e conseguiu a construção pelo Estado de um novo prédio escolar para a instalação da sua escola municipal de ensino fundamental. Deste modo, transferida para o novo estabelecimento de ensino em 2004, a EMEF “José Bonifácio do Couto” passou a contar com a seguinte estrutura:

Até aqui na minha sala [da direção] e até naquela penúltima, foi tudo feito pelo Estado. Foram construídas cinco salas de aula, toda a parte

¹⁵⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

¹⁶⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

administrativa, que é lá na frente, todos os banheiros, a cozinha, tudo, não é? O Estado entregou a escola prontinha (ENTREVISTADO D).¹⁶¹

Em Alvinlândia, o afastamento de pessoal docente junto ao município também foi indispensável à implantação e funcionamento da EMEF “José Bonifácio do Couto”. Deste modo, cinco professores foram cedidos pelo Estado ao município-conveniado para exercerem suas funções na escola municipalizada.

Dos professores cedidos ao município no início da municipalização do ensino fundamental, “[...] dois já se aposentaram”. Desta maneira, o município de Alvinlândia conta atualmente com apenas três deles, sendo que “[...] uma já pediu aposentadoria. Quer dizer, vai estar ficando com duas” (ENTREVISTADO D).¹⁶²

MUNICIPIO DE ECHAPORÃ

Em Echaporã a municipalização do ensino fundamental teve início em 1997, quando o município foi governado por Luis Henrique Villa (gestão 1997-2000), filiado ao PPB. Sua Câmara Municipal era composta de 11 vereadores, assim distribuídos: 5 do PFL, 4 do PMDB e 2 do PPB. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Luis Henrique Villa foi nomeada Selma Gonçalves Haddad para a pasta da Educação.

Naquele ano foi celebrado o Termo de Convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e o município de Echaporã, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Echaporã iniciou a municipalização do ensino fundamental a partir de uma escola rural localizada acerca de 14 Km da sede municipal: a EE “Granja Mizumoto”.

Nós tínhamos uma unidade escolar no bairro rural “Granja Mizumoto”. Era uma escola rural, não é? E ela era vinculada à escola do município [EE “Profª Ida Bonini Romero”]. E naquela época o Governo do Estado estava desativando essas escolas [rurais] e trazendo os alunos para as cidades. Como a unidade lá servia a muitas pessoas, tinha acho que quatrocentos moradores, então na época surgiu essa proposta de municipalização. O Prefeito achou que seria a forma mais viável de manter aquela unidade funcionando (ENTREVISTADO C).¹⁶³

¹⁶¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

¹⁶² Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

¹⁶³ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

Além de ser fortemente motivada pelo enfoque economicista, a municipalização do ensino fundamental em Echaporã ocorreu também em função da grande mobilização dos moradores do bairro rural “Granja Mizumoto” para que não se fechasse a unidade escolar lá existente.

Os pais da “Granja Mizumoto”, os moradores reivindicaram para não fechar a escola. Porque desativando a escola seria uma perda muito grande em termos de educação. Ali a escola estava muito próxima. Os pais da zona rural até preferem que as crianças tenham a escola no próprio local de trabalho. Eles eram bem servidos, na escola do bairro rural funcionava desde a pré-escola até a 8ª série. A “Granja Mizumoto” gerava muitos empregos para Echaporã. Então isto também foi uma das causas que incentivaram a municipalização (ENTREVISTADO C).¹⁶⁴

Deste modo, pela Lei Municipal nº 1.166, de 19 de setembro de 1997, o município de Echaporã instituiu o ensino fundamental municipal e criou a EMEF “Eduardo Hiroshi Mizumoto”, destinada ao atendimento da clientela escolar proveniente do bairro rural “Granja Mizumoto”.

Municipalizada a escola da zona rural, Echaporã partiu para a municipalização da escola de 1ª a 4ª série do ensino fundamental localizada na sede do município.

Depois, assim, de cinco... Cinco... Nesse meio tempo que a gente municipalizou na “Granja Mizumoto”, pra não fechar a escola [rural], que foi assim rápido... Depois demorou uns cinco meses pra gente implantar o processo de municipalização aqui pra cidade, na EE “Profª Ida Bonini Romero” (ENTREVISTADO C).¹⁶⁵

Para pôr para funcionar a EMEF “Eduardo Hiroshi Mizumoto”¹⁶⁶, o município conseguiu junto ao Governo do Estado a reforma do prédio escolar que abrigava a escola estadual do bairro rural, o qual “foi então totalmente reestruturado” (ENTREVISTADO C).¹⁶⁷

A EE “Profª Ida Bonini Romero”, inteiramente absorvida pelo Poder Público Municipal e que passou a denominar-se EMEF “Profª Ida Bonini Romero”, continuou funcionando no mesmo estabelecimento de ensino, cedido pelo Estado, e atendendo exclusivamente aos alunos do ciclo I do ensino fundamental.

Entretanto, como a EE “Mauricio Milani”, destinada ao atendimento dos alunos de 5ª a 8ª série e do ensino médio, estava funcionando num antigo prédio municipal, construído na

¹⁶⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

¹⁶⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

¹⁶⁶ Vale informar que a EMEF “Eduardo Hiroshi Mizumoto” não teve vida longa, sendo desativada no ano de 2001 em função do fechamento da empresa existente no bairro rural “Granja Mizumoto”, que era a grande geradora de empregos naquela localidade.

¹⁶⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

década de 1950, houve uma permuta dos prédios escolares no início da gestão municipal eleita para o exercício 2001/2004. A partir de então, a EE “Mauricio Milani” passou a funcionar no prédio estadual e a EMEF “Profª Ida Bonini Romero”, por sua vez, começou a desenvolver suas atividades escolares no prédio municipal.

Em Echaporã, o convênio relativo à municipalização do ensino fundamental envolveu a transferência de todos os professores efetivos do Estado para o município. Contudo, “a maioria já se aposentou, porque quase todos estavam em final de carreira” na época da municipalização (ENTREVISTADO C).¹⁶⁸ Atualmente, apenas três permanecem exercendo suas funções na escola municipal de ensino fundamental do município-parceiro.

MUNICÍPIO DE FERNÃO

Em Fernão a municipalização do ensino fundamental teve início em 2001, quando o município foi governado por Adélcio Aparecido Martins (gestão 2001-2004), filiado ao PSDB. Sua Câmara Municipal era composta de 9 vereadores, assim distribuídos: 4 do PSDB, 3 do PMDB, 1 do PDT e 1 do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Adélcio Aparecido Martins foi nomeada Roseleni Aparecida Deziderato Almasan para a pasta da Educação.

O município de Fernão, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 153, de 06 de março de 2001, assinou no dia 17 de abril de 2001 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, representada neste ato pela sua Titular Teresa Roserley Neubauer da Silva, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Pouco tempo depois da assinatura desse Termo de Convênio, o Poder Público Municipal assumiu a responsabilidade pelo atendimento do ciclo I do ensino fundamental, ofertado até então pela EE “Coronel Eduardo de Souza Porto”, única escola da rede estadual de ensino instalada no município. Através da Lei Municipal nº 170, de 25 de julho de 2001, foi criada em Fernão a EMEIEF “Profª Maria do Carmo da Silva Julião”.

Para poder funcionar, a EMEIEF “Profª Maria do Carmo da Silva Julião” compartilha com a EE “Coronel Eduardo de Souza Porto” o mesmo estabelecimento de ensino, como mostra o relato a seguir:

¹⁶⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

Nós começamos a trabalhar no mesmo prédio escolar, junto com a escola estadual, que é um prédio amplo e que dava pra gente trabalhar tranqüilamente. A única coisa que foi feita foi esta parte de cima, que seria a parte administrativa [da escola municipal], porque [em relação] às salas de aula [o município] continua usando as do Estado (ENTREVISTADO B).¹⁶⁹

Somente as atividades escolares da educação infantil não são desenvolvidas no prédio escolar do Estado. Elas acontecem em salas construídas pelo município para abrigar a parte administrativa da EMEIEF “Profª Maria do Carmo da Silva Julião”. Como esta escola “tem poucos alunos [de educação infantil], só tem uma classe de cada série, as salas funcionam em separado” (ENTREVISTADO B).¹⁷⁰

A cessão de pessoal docente do Estado ao município conveniado também ocorreu no processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito pelo município de Fernão. Dos três professores efetivos afastados junto ao município-parceiro, “um aposentou, um está afastado com problemas de saúde e um permanece até hoje” (ENTREVISTADO B) exercendo suas funções na EMEIEF “Profª Maria do Carmo da Silva Julião”.¹⁷¹

MUNICÍPIO DE GARÇA

Em Garça a municipalização do ensino fundamental teve início em 1999, quando o município foi governado por Júlio Marcondes de Moura (gestão 1997-2000), filiado ao PPB. Sua Câmara Municipal era composta de 17 vereadores, assim distribuídos: 6 do PPB, 4 do PMDB, 3 do PSDB, 2 do PTB, 2 do PL e 1 do PT. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Júlio Marcondes de Moura foi nomeada Antônia Bettoni Caravazo para a pasta da Educação.

Diferentemente da maioria dos municípios da RGM, Garça não aderiu ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. Contudo, mesmo sem firmar convênio com o governo estadual relativo à municipalização do ensino, este município viu-se pressionado a criar uma rede própria para atuação no nível de ensino em questão.

Garça iniciou esta rede a partir de um populoso bairro da cidade: o Sol Nascente. Tal bairro, embora com uma escola municipal de educação infantil instalada, enfrentava o

¹⁶⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

¹⁷⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

¹⁷¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

problema de não abrigar nenhuma escola voltada aos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

Em função da ausência de uma unidade escolar para atender esta clientela escolar, as crianças provenientes do bairro Sol Nascente “tinham que ir pra [EE] “Hatsue Toyota” e também pra [EE] “João Crisóstomo”. Entretanto, “os pais [começaram] a alegar que [estas escolas] eram muito longe e que as crianças eram muito pequenas para estar andando tal distância. A princípio, o Prefeito colocou a disposição ônibus, transporte para estar [levando] essas crianças” para as duas escolas estaduais mencionadas. Mas “os pais pressionaram a Prefeitura para que o prédio tão grande” da EMEI “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone”, já instalada no bairro Sol Nascente, abrigasse também “uma escola de 1ª a 4ª série. Então foi aí onde tudo começou, ela [rede municipal de ensino fundamental] nasceu da necessidade deste bairro. Da distância que as crianças estariam percorrendo para ir para uma escola sendo que havia um prédio grande, uma área boa [no bairro]” (ENTREVISTADO G).¹⁷²

A abertura de uma escola de ensino fundamental no bairro Sol Nascente por parte da administração municipal foi fortemente incentivada pela Diretoria Regional de Ensino de Marília, que inclusive “pressionou o município para que ele assumisse” tal responsabilidade “e desse então início a uma rede” (ENTREVISTADO G).¹⁷³

Deste modo, através do Decreto nº 5.424, de 09 de fevereiro de 1999, a EMEI “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone” foi transformada em EMEIF “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone”, passando a partir de então a atuar também nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

Para atender a nova clientela escolar que acabara de assumir, o prédio da escola “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone” teve que passar por uma série de adaptações, conforme revela o trecho abaixo:

O que nós tínhamos lá [no prédio da EMEI “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone”] eram as salas de aula só. E uma escola não se faz só com as salas. Então nós começamos a construir a biblioteca, o laboratório de informática, a área para trabalhar com atividades extraclases e a ampliar salas. Na verdade, a princípio, nós não tínhamos toda essa infraestrutura, mas ela foi sendo construída e hoje ela já existe. Nós começamos em 1999 e no final de 2005, no final do ano passado, nós já tínhamos toda a infraestrutura: laboratório de informática, brinquedoteca, biblioteca, sala de coordenação, quadra coberta. Agora nós já estamos pleiteando um laboratório de ciências, não é? Nós já temos todo o material, mas o professor transporta para a sala (ENTREVISTADO G).¹⁷⁴

¹⁷² Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

¹⁷³ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

¹⁷⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

Por materializar-se por meio de criação de rede própria, a municipalização do ensino fundamental iniciada em Garça não contemplou a cessão de professores ou prédio escolar por parte do Estado a este município. Contudo, envolveu a transferência de alunos da rede estadual para a municipal uma vez que a EMEIF “Profª Cláudia Maria Rodrigues Arone” “já começou oferecendo 1ª, 2ª, 3ª e 4ª séries” (ENTREVISTADO G).¹⁷⁵

A expansão da rede municipal de 1ª a 4ª séries em Garça já está prevista para breve, com a criação de uma outra escola municipal destinada ao atendimento do ensino fundamental. Entretanto, a nova escola “vai começar um pouco diferente da [primeira] escola [criada], que já começou oferecendo” todas as quatro primeiras séries. A EMEI “Profª Samira El Adass” será transformada pela administração municipal em EMEIF “Profª Samira El Adass”, mas as séries iniciais do ensino fundamental serão incorporadas a ela de maneira gradativa. No primeiro ano de funcionamento, a nova escola vai “oferecer o Pré-I, Pré-II, o Pré-III e a 1ª série do ensino fundamental”. No ano seguinte, atenderá também a 2ª série. E assim, sucessivamente (ENTREVISTADO G).¹⁷⁶

MUNICIPIO DE JÚLIO MESQUITA

Em Júlio Mesquita a municipalização do ensino fundamental teve início em 1998, quando o município foi governado por Tirso Fernandes Sobreiro Júnior (gestão 1997-2000), filiado ao PFL. Sua Câmara Municipal era composta de 11 vereadores, assim distribuídos: 5 do PSDB, 3 do PMDB e 3 do PFL.

Antes de materializada a municipalização do ensino fundamental, via convênio de parceria, duas escolas estaduais atendiam as séries iniciais do ensino fundamental em Júlio Mesquita: a EEFG “Joaquim Boiça” e a EEPSG “de Júlio Mesquita”.

No início de 1998, a administração local municipalizou totalmente o ciclo I do ensino fundamental e criou a primeira escola municipal destinada ao seu atendimento: a EMEF “Joaquim Boiça”.

Encampada completamente pelo município, a EEFG “Joaquim Boiça” passou a abrigar a EMEF “Joaquim Boiça”, que começou a funcionar no prédio escolar cedido pelo Estado e passou a concentrar o atendimento do primeiro ciclo do ensino fundamental. Passando a denominar-se EE “de Júlio Mesquita”, a antiga EEPSG “de Júlio Mesquita”, por

¹⁷⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

¹⁷⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

sua vez, ficou destinada apenas aos alunos de 5ª a 8ª série e do ensino médio após ocorrer a municipalização do ensino fundamental neste município.

Como optou por uma municipalização por meio de convênio, Júlio Mesquita também requisitou o afastamento de professores efetivos do Estado junto ao município para exercerem suas funções na escola municipalizada. Porém, se no começo da municipalização este município absorveu “professores do Estado [...], hoje só tem professores da rede municipal” (PREFEITO MUNICIPAL – 12).¹⁷⁷

MUNICIPIO DE LUPÉRCIO

Em Lupércio a municipalização do ensino fundamental teve início em 2002, quando o município foi governado por Orlando Daun (gestão 2001-2004), filiado ao PSDB. Sua Câmara Municipal era composta de 9 vereadores, assim distribuídos: 3 do PMDB, 2 do PSDB, 2 do PDT, 1 do PPB e 1 do PTB. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Orlando Daun foi nomeada Lourdes Daun Men para a pasta da Educação.

Pela Lei Municipal nº 16, de 27 de maio de 1997, o Prefeito de Lupércio foi autorizado a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Entretanto, em função da forte resistência manifestada pelos professores estaduais que exerciam suas funções no município em questão, somente no dia 20 de dezembro de 2001 é que o convênio relativo à municipalização do ensino fundamental foi firmado pelos partícipes e entrou em vigência.

Lupércio iniciou a municipalização pela EE “Antônio Daun”, responsável até então pelo atendimento dos alunos de ensino fundamental do Distrito de Santa Terezinha, localizado a 7 Km da sede municipal.¹⁷⁸

O início da municipalização foi em 2002. Começou no Distrito de Santa Terezinha. Primeiro foi por lá. Por lá [a escola do Distrito] ser menor [e por] acharem que deveriam ir [municipalizando] devagarzinho. Então pensaram lá [por ter] menos professores e pelo gasto [menor] que se teria. Então começaram por lá (ENTREVISTADO H).¹⁷⁹

¹⁷⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/05/2006.

¹⁷⁸ Para cursar o ensino médio os alunos residentes no Distrito de Santa Terezinha são transportados para a EE “Izidoro Daun”, instalada na sede do município, responsável pelo atendimento do nível de ensino em questão.

¹⁷⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

Naquele ano, a EE “Antônio Daun” foi municipalizada e o ciclo I do ensino fundamental passou para a responsabilidade do Poder Público Municipal. Deste modo, foi criada em Lupércio a EMEIF “da Vila de Santa Terezinha”, posteriormente denominada¹⁸⁰ EMEIF “Prof. José Aparecido da Conceição”, para o atendimento dos alunos da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental. Com a criação desta escola pela administração municipal, a EE “Antônio Daun” passou a atender somente o segmento de 5ª a 8ª série.

Em 2004 o Poder Público Municipal deu continuidade ao processo municipalizando a outra escola estadual existente em Lupércio: a EE “Izidoro Daun”, instalada na sede do município e destinada ao ensino fundamental e médio.

Tal qual aconteceu no Distrito de Santa Terezinha, a administração municipal encampou apenas as quatro séries iniciais de ensino fundamental da escola estadual em questão.

Denominada EMEF “Izidoro Daun”, a escola fundada pelo município passou a atender exclusivamente os alunos do ciclo I do ensino fundamental e a EE “Izidoro Daun”, por sua vez, ficou destinada aos alunos de 5ª a 8ª série e do ensino médio.

Sem ter prédio próprio para desenvolverem suas atividades escolares, a EMEIF “Prof. José Aparecido da Conceição” e a EMEF “Izidoro Daun” compartilham com a EE “Antônio Daun” e com a EE “Izidoro Daun”, respectivamente, o mesmo espaço escolar para poderem funcionar.

Conforme indica o depoimento a seguir, a falta de prédio escolar próprio para abrigar as duas escolas de 1ª a 4ª séries criadas pela administração municipal representa atualmente um grande problema.

A gente não [tinha] prédio próprio para a municipalização. Então o trabalho é feito junto com a escola estadual. Eu acredito que não dá certo o trabalho conjunto. Nós precisamos do prédio próprio. Não dá certo no mesmo prédio, porque muitas vezes a gente quer fazer um outro tipo de trabalho e não tem a disponibilidade de quadra, de espaço físico, não é? Ele não comporta. Então ficou complicado isso para nós (ENTREVISTADO H).¹⁸¹

Além de permitir o uso conjunto dos prédios escolares, o Estado garantiu também ao município de Lupércio a cessão do pessoal docente da rede estadual de ensino. Como neste município a grande maioria “dos professores efetivos do Estado era” da própria cidade, “só um era de fora”, eles continuaram exercendo suas funções nas escolas criadas pelo município-parceiro. Com a municipalização, formalmente “eles foram para outras escolas estaduais. O

¹⁸⁰ A nova denominação ocorreu através da Lei Municipal nº 07, de 15 de maio de 2002.

¹⁸¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

cargo deles foi, mas eles permaneceram aqui [em Lupércio] como professores. A gente está mantendo a vaga para eles. Ficam aqui até se aposentar” (ENTREVISTADO H).¹⁸²

MUNICÍPIO DE MARÍLIA

Em Marília a municipalização do ensino fundamental teve início em 1998, quando o município foi governado por José Abelardo Guimarães Camarinha (gestão 1997-2000), filiado ao PMDB. Sua Câmara Municipal era composta de 21 vereadores, assim distribuídos: 4 do PMDB, 4 do PFL, 2 do PSDB, 2 do Partido Social Democrático (PSD), 2 do Partido Socialista Brasileiro (PSB), 1 do PDT, 1 do PL, 1 do PPB, 1 do PT, 1 do Partido Social Cristão (PSC), 1 do Partido Republicano Progressista (PRP) e 1 do Partido Comunista do Brasil (PC do B). É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito José Abelardo Guimarães Camarinha foi nomeada Célia Regina Carmanhani Branco para a pasta da Educação.

Assim como Garça, o município de Marília iniciou a municipalização do ensino fundamental através da criação de uma rede municipal própria, desvinculada da rede estadual de ensino.

Segundo a Secretaria Municipal da Educação, o programa de municipalização do ensino fundamental em Marília começou a ser montado no início de 1997, quase um ano antes da sua implantação, com a realização de estudos em grupo e pesquisas de legislação, análise de projetos de municipalização de outras cidades como Diadema, São Bernardo, Campinas, Jundiaí e Mogi das Cruzes, além da participação da equipe da Secretaria em encontros e debates a respeito do tema, o que permitiu “[...] detectar de forma antecipada os diversos problemas que poderiam surgir na cidade e projetar soluções” (MARÍLIA, 1998b, p. 3).

As razões que levaram o município de Marília a municipalizar o ensino fundamental e a decidir pela criação de uma rede própria para atender o nível de ensino em questão, seguem descritas abaixo:

Logo em 1997, com o advento da LDB e com a questão do FUNDEF que foi criado, o município de Marília, que não tinha nenhuma sala de ensino fundamental sob a responsabilidade do município, se viu às voltas com a necessidade da municipalização. A Secretária Municipal da Educação na época, a Prof^a Célia, entrou em acordo com a Secretaria de Estado da Educação para ver a melhor forma de viabilizar isso [a municipalização] no município. [Como] o município tinha prédios escolares que eram do município e estavam cedidos para o Estado, uma das opções foi reaver os

¹⁸² Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

prédios, junto com os alunos, para começar a nossa rede de ensino. Então essa foi a primeira idéia, para poder otimizar os recursos que nós tínhamos. E uma das opções foi a de criar uma rede própria, tendo como base o sucesso da rede municipal de educação infantil que era o único parâmetro de excelência, de qualidade de ensino, que nós tínhamos na época. Então não foi nada contra a rede estadual de ensino, mas foi uma opção política, administrativa e pedagógica que se foi tomada na época. Então essa foi a primeira decisão tomada. Tendo os prédios, e por uma questão de otimizar os recursos, criar uma rede própria que é o que nós temos até hoje (ENTREVISTADO A).¹⁸³

Tendo em vista que Marília não aderiu ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, em julho de 1997 o Executivo Municipal enviou à Secretaria de Estado da Educação a “Proposta de Municipalização do Ensino do Município de Marília”, objetivando materializar sua intenção de municipalizar o ensino de primeira a quarta série.

A referida Proposta apresentava uma série de considerações como justificativa para a realização da municipalização das séries iniciais do ensino fundamental em Marília:

- A Emenda Constitucional nº 14/96 disciplina o Artigo 212 da Constituição Federal quanto a destinação de 60% dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;
- A Lei nº 9.424/96 dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- A Lei nº 9.394/96 em seu Artigo 11 Inciso V, determina como prioridade o Ensino Fundamental aos Municípios;
- O município está entre as 25 cidades com maior crescimento populacional do Estado de São Paulo;
- A Rede Municipal de Educação Infantil e Entidades Assistenciais atende a 12.500 crianças;
- O excesso de demanda de Ensino Fundamental em algumas regiões do Município, impossibilita a total reorganização das Escolas e a partir de 1998 dificulta o atendimento do artigo 24, da Lei 9.394/96, pois apresenta escolas funcionando em 4 turnos;
- A Rede Estadual de 1ª a 4ª séries, tem possibilidades de absorver os profissionais que eventualmente ficarem adidos em virtude do processo de municipalização;
- O Município possui 10 prédios atualmente cedidos a rede estadual e ocupados com o ensino fundamental (MARÍLIA, 1997a, p. 1).

A partir das considerações elencadas anteriormente, o município de Marília propôs a criação de uma rede própria de ensino fundamental destinada ao atendimento de aproximadamente 5.000 alunos de 1ª a 4ª série a partir de 1998. Entretanto, a “Proposta de Municipalização do Ensino do Município de Marília” apontava que sua concretização implicaria as seguintes medidas:

¹⁸³ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

ZONA NORTE:

- Construção de um prédio com capacidade de atendimento para 1.300 alunos no Bairro Santa Antonieta, visando a reorganização e diminuição de períodos das escolas EEPG. Prof^a Amélia Lopes Anders que atende a 449 alunos e EEPSG. Prof. Benito Martinelli que atende a 830 alunos de 1^a a 4^a série e que atualmente funcionam com 4 turnos e não atendem a totalmente a demanda existente, visto que são transportados 50 alunos para escolas centrais;

- Reintegração do prédio que atualmente abriga a EEPG. Prof. Reiko Uemura Tsunokawa que atende a 510 alunos da 1^a a 4^a série, com ampliação de 04 salas de aula para melhor atender a demanda da região pois atualmente também estão sendo transportados 50 alunos para as escolas centrais, com a referida ampliação o prédio terá capacidade para atender a 730 alunos e como consequência a escola estadual ali existente será desativada.

ZONA LESTE:

- Aproveitamento de um prédio ocioso construído através do convênio P.A.C. e P.M.E. concluído em 1996 com capacidade de atendimento para 700 alunos. O funcionamento desta escola implica na desativação das EEPG. Prof. Célio Corradi que atende a 121 alunos e EEPG. Thomaz Antonio Gonzaga que atende 255 alunos de 1^a a 4^a série e também a reorganização da EEPG. Prof^a Wanda Helena Toppan Nogueira que atenderá somente os alunos de 5^a a 8^a série, absorvendo para Rede Municipal 134 alunos de 1^a a 4^a série.

ZONA SUL:

- Reintegração dos prédios Municipais que abrigam atualmente a EEPG. Prof^a Myrthes Pupo de Negreiros que atende a 563 alunos de 1^a a 4^a série e a EEPG. Prof^a Reny Pereira Cordeiro que atende a 245 alunos de 1^a a 4^a série e como consequência implica na desativação das duas escolas estaduais.

ZONA OESTE:

- Reintegração do prédio da EEPG. Prof. Antonio Garcia Egea que atende a 107 alunos de 1^a a 4^a série e como consequência implica a desativação da referida escola.

DISTRITOS:

- Reintegração dos prédios Municipais que hoje abrigam a EEPG. José Augusto Bartholo que atende a 120 alunos de 1^a a 4^a série e 95 alunos de 5^a a 8^a série que serão transportados para EEPG. Gabriel Monteiro da Silva, EEPG. Prof^a Neusa Maria Marana Feijão que atende atualmente a 126 alunos de 1^a a 4^a série e 116 alunos de 5^a a 8^a série que serão transportados para EEPSG. Prof. Amilcare Mattei e a EEPG. Amadeu Amaral que atende atualmente a 123 alunos de 1^a a 4^a série e como consequência a desativação das 03 (três) escolas acima citadas;

- As EEPG. Prof. Armando A. A. Mello e EEPG. Prof. Ubirajara Nogueira que funcionam em prédios Municipais serão desativadas e os 106 alunos de 1^{oa} a 4^a série serão transportados para a EEPG. Prof^a Reny Pereira Cordeiro e EEPG. Da Vila Altaneira (MARÍLIA, 1997a, p. 2-3).

Além destas medidas, que implicariam na desativação de onze escolas estaduais para que os prédios municipais cedidos ao Estado pudessem ser reintegrados e abrigar as escolas da rede municipal de ensino fundamental, Marília também necessitava:

A) Do mobiliário existente nas escolas que serão desativadas em consequência da criação da Rede Própria Municipal: conjuntos de carteiras e cadeiras, mesas de professor, armários, estantes, arquivos, escrivaninhas, utensílios e eletrodomésticos utilizados para confecção da merenda escolar.

B) Da inclusão dos alunos de 1997 da rede estadual que pertencerão ao Ensino Municipal a partir de 1998 no censo escolar que será realizado em setembro do corrente ano (MARÍLIA, 1997a, p. 3).

Após ser apreciada e aceita pela Secretaria de Estado da Educação, a “Proposta de Municipalização de Ensino do Município de Marília” foi então oficializada pela Lei Municipal nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, que estabeleceu:

Art. 1º - Fica instituído o ENSINO FUNDAMENTAL no Município de Marília.

Art. 2º - Ficam criadas as seguintes Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), com classes da 1ª à 4ª série do Primeiro Grau:

I – EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Juscelino Kubitschek

II – EMEF do Bairro Altaneira

III – EMEF do Bairro Costa e Silva

IV – EMEF do Bairro Jóquei Clube

V – EMEF do Bairro Jardim Santa Antonieta

VI – EMEF do Distrito de Lácio

VII – EMEF do Distrito de Amadeu Amaral

VIII – EMEF da Fazenda Santa Madalena (MARILIA, 1997c).

No entanto, das oito EMEFs criadas oficialmente pela administração municipal, somente seis começaram a funcionar efetivamente no ano de 1998. Desta forma, a rede municipal de ensino fundamental de Marília foi lançada com 3.230 alunos de 1ª a 4ª série, distribuídos em 102 salas de aula totalizadas pelas seguintes unidades escolares: EMEF “Prof. Célio Corradi”, EMEF “Profª Myrthes Pupo Negreiros”, EMEF “Profª Reny Pereira Cordeiro”, EMEF “Profª Reiko Uemura Tsunokawa”, EMEF “Bairro Santa Antonieta” e EMEF “Prof. Antônio Garcia Egéa”.

A EMEF “Prof. Célio Corradi” foi instalada no prédio onde funcionava a EEPG “Prof. Célio Corradi”, desativada em virtude do processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito pelo município. Além de encampar os poucos alunos desta escola, A EMEF “Prof. Célio Corradi” passou a atender também os alunos de 1ª a 4ª séries da EEPG “Thomaz Antônio Gonzaga” e da EEPG “Wanda Helena P. Nogueira”, uma vez que a primeira também foi desativada em decorrência da municipalização e a outra foi reorganizada para o atendimento exclusivo de alunos de 5ª a 8ª série.

A EMEF “Profª Myrthes Pupo Negreiros” e a EMEF “Profª Reny Pereira Cordeiro” foram instaladas, respectivamente, nos prédios municipais que abrigavam a EEPG “Profª Myrthes Pupo Negreiros” e a EEPG “Profª Reny Pereira Cordeiro”, escolas estaduais que atendiam a clientela escolar de 1ª a 4ª série e que foram desativadas por força da municipalização. Vale esclarecer, ainda, que a demanda de alunos de 1ª a 4ª séries que era atendida pelas escolas EEPG “Prof. Armando A. A. Mello” e EEPG “Prof. Ubirajara

Nogueira”, também desativadas em decorrência da municipalização, passou a ser atendida pela EMEF “Profª Reny Pereira Cordeiro”.

Para atender a demanda de alunos de 1ª a 4ª séries da zona norte foi necessária a desativação, e posterior ampliação, da EEPG “Profª Reiko Uemura Tsunokawa”, que passou a ser denominada EMEF “Profª Reiko Uemura Tsunokawa”. Nesta região da cidade, também foi construída a EMEF “Bairro Santa Antonieta” para atender a clientela de 1ª a 4ª séries das escolas EEPG “Profª Amélia L. Anders” e EEPG “Prof. Benito Martinelli”. Entretanto, até a conclusão do novo prédio escolar, os alunos desta EMEF continuaram sendo atendidos nas escolas estaduais.

A EMEF “Prof. Antônio Garcia Egéa”, por sua vez, foi instalada no prédio municipal onde funcionava a EEPG “Amadeu Amaral”, situada no Distrito¹⁸⁴ de mesmo nome, que atendia turmas de 1ª a 4ª série e que foi desativada para a realização da municipalização do ensino fundamental.

Todas estas escolas criadas pelo Poder Público Municipal, com exceção da EMEF “Bairro Santa Antonieta”, receberam denominação através da Lei nº 4.418, de 15 de abril de 1998.¹⁸⁵ A citada Lei, no seu artigo 2º, também revogou em seus inteiros teores os incisos VI e VIII, do artigo 2º, da Lei nº 4.336/97, que estabelecia a criação das EMEFs do Distrito de Lácio e da Fazenda Santa Madalena.

Ainda em 1998 o município de Marília resolveu expandir sua rede de ensino fundamental e o Executivo Municipal promulgou a Lei nº 4.573, de 23 de dezembro de 1998, estabelecendo a criação de três novas EMEFs.

Ficam criadas as seguintes Escolas Municipais de Ensino fundamental – EMEFs, com classes da 1ª à 4ª série:

I – EMEF dos Bairros Núcleo Habitacional Nova Marília e Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira.

II – EMEF dos Bairros Jardim Planalto, Jardim Teotônio Vilela e Parque dos Ipês.

III – EMEF dos Bairros Jardim Califórnia, Núcleo Habitacional Chico Mendes, Núcleo Habitacional Thereza Bassan de Argollo Ferrão e Núcleo Habitacional José Teruel Martinez (MARÍLIA, 1998d).

Entrando em funcionamento já no ano seguinte, as novas unidades escolares criadas pela administração municipal receberam, respectivamente, as seguintes denominações: EMEF

¹⁸⁴ Localizado a 18 Km da sede municipal.

¹⁸⁵ A EMEF “do Bairro Santa Antonieta” foi denominada EMEF “Profª Olímpio Cruz” pela Lei Municipal nº 4.513, de 06 de outubro de 1998.

“Prof. Antônio Ribeiro”,¹⁸⁶ EMEF “Prof. Paulo Reglus Neves Freire”¹⁸⁷ e EMEF “Prof. Nelson Gabaldi”.¹⁸⁸

Criadas pela Lei Municipal nº 4.714, de 30 de setembro de 1999, cinco outras escolas municipais de ensino fundamental entraram em funcionamento em 2000: EMEF “Prof. Antonio Moral”,¹⁸⁹ EMEF “Prof. Isaltino de Campos”,¹⁹⁰ EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil”,¹⁹¹ EMEF “Profª Geralda César Vilardi”¹⁹² e EMEF “Prof. Américo Capelozza”.¹⁹³

A expansão da rede municipal de ensino fundamental de Marília teve continuidade em 2001, quando foram construídas pelo município mais duas escolas: a EMEF “Governador Mário Covas”¹⁹⁴ e a EMEF “Roberto Caetano Cimino”.¹⁹⁵

Com duas novas construções escolares, Marília continuou a expandir sua rede de ensino fundamental. Criadas em 2004, a EMEF “Nivando Mariano dos Santos”¹⁹⁶ e a EMEF “Chico Xavier”¹⁹⁷ iniciaram suas atividades escolares no ano seguinte.

Composta inicialmente apenas por EMEFs, a rede municipal de ensino fundamental de Marília passou a contar com outro tipo de unidade escolar a partir de 2005.

Art. 1º Fica acrescentado o parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 4336, de 23 de outubro de 1997, modificada posteriormente, com a seguinte redação:
Parágrafo único – as unidades escolares receberão as seguintes denominações:
I – EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental, a que oferece o ensino fundamental com classes da 1ª à 4ª série;

¹⁸⁶ A EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Nova Marília foi denominada EMEF “Prof. Antônio Ribeiro” pela Lei Municipal nº 4.685, de 30 de agosto de 1999.

¹⁸⁷ A EMEF dos Bairros Jardim Planalto, Jardim Teotônio Vilela e Parque dos Ipês foi denominada EMEF “Prof. Paulo Reglus Neves Freire” pela Lei Municipal nº 4.619, de 12 de maio de 1999.

¹⁸⁸ A EMEF dos Bairros Jardim Califórnia, Núcleo Habitacional Chico Mendes e Núcleo Habitacional Thereza Bassan de Argollo Ferrão foi denominada EMEF “Prof. Nelson Gabaldi” pela Lei Municipal nº 4.635, de 11 de junho de 1999.

¹⁸⁹ A EMEF criada no Bairro Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira foi denominada EMEF “Prof. Antônio Moral” pela Lei Municipal nº 4.856, de 15 de maio de 2000.

¹⁹⁰ A EMEF criada no Bairro Parque das Nações foi denominada EMEF “Prof. Isaltino de Campos” pela Lei Municipal nº 4.892, de 29 de junho de 2000.

¹⁹¹ A EMEF criada para atender os Bairros Jardim Marajó e Luiz Homero Zaninotto foi denominada EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil” pela Lei Municipal nº 4.896, de 12 de julho de 2000.

¹⁹² A EMEF criada no Bairro Núcleo Habitacional José Teruel Martinez foi denominada EMEF “Profª Geralda César Vilardi” pela Lei Municipal nº 5.066, de 28 de agosto de 2001.

¹⁹³ A EMEF criada no Bairro Jardim Lavínia foi denominada EMEF “Prof. Américo Capelozza” pela Lei Municipal nº 4.909, de 02 de agosto de 2002.

¹⁹⁴ A EMEF do Bairro Parque Residencial Julieta, criada pela Lei Municipal nº. 5.031, de 25 de abril de 2001, foi denominada EMEF “Governador Mário covas” pela Lei nº. 5.103, de 13 de novembro de 2001.

¹⁹⁵ A EMEF dos Bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto Residencial Alcir Raineri, criada pela Lei Municipal nº. 5.115, de 05 de dezembro de 2001, foi denominada EMEF “Roberto Caetano Cimino” pela Lei nº. 5.166, de 02 de abril de 2002.

¹⁹⁶ A EMEF dos Bairros Jardim Amália e Jardim Santa Clara, criada pela Lei Municipal nº. 5.621, de 26 de fevereiro de 2004, foi denominada EMEF “Nivando Mariano dos Santos” pela Lei nº. 5.635, de 16 de março de 2004.

¹⁹⁷ A EMEF dos Bairros Jardim Cavaleri, Universitário e Jardim Flamingo, criada pela Lei Municipal nº. 5.812, de 25 de março de 2004, foi denominada EMEF “Chico Xavier” pela Lei nº. 5.721, de 19 de abril de 2004.

II – EMEFEI – Escola Municipal de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, a que oferece o ensino fundamental com classes da 1ª à 4ª série e a educação infantil pré-escolar. (MARÍLIA, 2005).

Através da Lei Municipal nº 6.208, de 11 de fevereiro de 2005, a administração municipal promoveu a junção de dois níveis de ensino num único prédio escolar e determinou a criação da EMEFEI em Marília. Estabeleceu ainda, pela mesma Lei, a transformação das EMEFs “Roberto Caetano Cimino” e “Chico Xavier” em EMEFEIs “Roberto Caetano Cimino” e “Chico Xavier”, respectivamente.¹⁹⁸

Denominada EMEF “Profª Edméia Braz Sola”, uma nova escola municipal de ensino fundamental, construída pela Prefeitura de Marília, entrou em funcionamento no dia 14 de fevereiro de 2007.¹⁹⁹

Com a encampação de 6 escolas estaduais já existentes e com 13 novas construções²⁰⁰ escolares realizadas até então pela Prefeitura, a rede municipal de ensino fundamental de Marília totaliza até o presente momento 19 unidades escolares destinadas ao atendimento deste nível de ensino: 17 EMEFs e 2 EMEFEIs.

A adequação dos prédios escolares que abrigavam as escolas estaduais municipalizadas, para a instalação das primeiras EMEFs criadas pelo município, foi a maior dificuldade enfrentada pela administração municipal para implementar o processo de municipalização do ensino fundamental em Marília.

A maior dificuldade durante a municipalização foi a adequação desses prédios, não é? Eram prédios usados pela rede estadual e ela não tinha grandes recursos disponibilizados para a [sua] manutenção. Então foram vários recursos destinados para reforma, adequação, remoção de barreiras arquitetônicas, não é? Então isso foi bem complicado, adequar e reformar esses prédios. Então essa adequação, nos dois primeiros anos da rede de ensino fundamental em Marília, foi mesmo “abrir picada”, sabe? Foi bem difícil. Os prédios municipais, que eram cedidos ao Estado e que foram requisitados pelo município, também eu acredito que se hoje nós fôssemos pegar, alguns nós não teríamos pegado, porque nesses quase nove anos [de municipalização do ensino fundamental] eles já passaram por tantas reformas e não atingem o nível de conforto que as outras escolas [construídas pela Prefeitura] têm. Nem é justo com o aluno, não é? (ENTREVISTADO A).²⁰¹

¹⁹⁸ As denominações EMEFEI “Roberto Caetano Cimino” e EMEFEI “Chico Xavier” também foram atribuídas através da Lei Municipal nº 6.208, de 11 de fevereiro de 2005.

¹⁹⁹ Inaugurada no dia 28 de abril do corrente ano.

²⁰⁰ A partir do início do ano letivo de 2007 a antiga EMEF “Profª Reiko Uemura Tsunokawa” passou a funcionar em novo prédio, construído pela Prefeitura Municipal, recebendo nova denominação: EMEF “Profª Cecília Alves Guelpa”.

²⁰¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

É de se registrar, ainda, que a falta de experiência da administração municipal no trato com o ensino fundamental no início da municipalização acabou comprometendo o padrão arquitetônico das primeiras construções escolares realizadas pela própria Prefeitura Municipal.

A primeira escola que foi construída em Marília [EMEF “Prof. Olímpio Cruz”], pela demanda que era muito grande, tem 18 salas de aula. Hoje, nós vemos que ela não é nada funcional. Por uma questão de custo ela foi feita de gesso, o que nós vimos ao longo do tempo que também não é nada funcional. Então foram coisas assim que aconteceram no município, porque na época achou-se que seria o melhor a ser feito. Então essa escola mesmo foi construída num bairro super populoso, enorme, até hoje ela é a maior escola nossa. Ela atende hoje a 1400 alunos, já atendeu quase 1800, mas não é uma coisa funcional. Nós vimos hoje que seria melhor ter construído duas escolas ao mesmo tempo, porque o gerenciamento menor é melhor. Gerenciar uma equipe menor, um número de alunos menor, os problemas também são menores. Então muita coisa foi sendo experimentada, tudo isso foram experiências que nós passamos. E nem fazer uma escola muito pequena, como é o caso da EMEF “Prof. Isaltino de Campos”. Também é uma escola que hoje nós vimos que já foi ampliada e que para a população da região o ideal seria uma escola maior. Então nós vimos que nem tanto ao céu e nem tanto a terra. O ideal é ter um padrão mesmo de escola e de classes. E pelo o que nós vemos hoje, o ideal são 10 classes. E hoje nós não fazemos mais escola sem que ela tenha uma sala de informática, um espaço para biblioteca e as salas de aula. Coisa que antes não era pensada, o que também é um crescimento. Então a EMEF “Nivando Mariano dos Santos” e a EMEFEI “Chico Xavier” já são frutos dessa experiência, são as escolas que já nasceram adaptadas com banheiro para deficientes, com rampa, já vem com a biblioteca e a sala de informática. Então é um padrão de planta de escola que todo mundo aprovou, não é? (ENTREVISTADO A).²⁰²

O processo de municipalização do ensino fundamental em Marília, mesmo sendo efetivado por meio de criação de rede própria, envolveu a transferência de alunos e escolas da rede estadual para a municipal e contemplou ainda, por um curto período, o afastamento de professores do Estado junto ao município em questão.

Durante o segundo semestre de 1999 Marília assumiu “os alunos e professores de aproximadamente trinta classes da rede estadual. Foi o único momento em que o município gerenciou recursos humanos do Estado. Foi por um período provisório, [pois] o município tinha que pegar [os alunos] e não tinha professores”, ao passo que a rede estadual de ensino também “não tinha para onde mandá-los. Então por seis meses eles” exerceram suas funções na rede municipal de ensino fundamental de Marília (ENTREVISTADO A).²⁰³

²⁰² Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

²⁰³ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

MUNICÍPIO DE OSCAR BRESSANE

Em Oscar Bressane a municipalização do ensino fundamental teve início em 1997, quando o município foi governado por Edivaldo Ferreira (gestão 1997-2000), filiado ao PRP. Sua Câmara Municipal era composta de 11 vereadores, assim distribuídos: 4 do PFL, 3 do PRP, 2 do PMDB, 1 do PSDB e 1 do PL. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Edivaldo Ferreira foi nomeado Queisi Kusunoki para a pasta da Educação.

O município de Oscar Bressane, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 681, de 18 de junho de 1997, assinou no dia 02 de junho de 1998 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, representada neste ato pela sua Titular Teresa Roserley Neubauer da Silva, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Antes mesmo da assinatura desse Termo de Convênio, a administração municipal já havia instituído, por meio da Lei Municipal nº 682, de 18 de junho de 1997, o ensino fundamental municipal em Oscar Bressane e criado a sua Escola Municipal de Ensino Fundamental.

No início do ano seguinte, a EE “José Ambrósio dos Santos”, único estabelecimento de ensino mantido pela rede estadual no município, foi então municipalizada, passando a denominar-se EMEF “Profª Nilce Delfini Dizioli”.²⁰⁴

O ensino fundamental aqui [em Oscar Bressane] foi municipalizado em 1997, não é? As providências foram tomadas em 1997 e a implementação mesmo foi em 1998. [Até então] nós tínhamos apenas uma escola estadual. Nós contávamos com uma unidade escolar, que [atendia] da 1ª série [do ensino fundamental] até o 3º ano do ensino médio (ENTREVISTADO I).²⁰⁵

Diferentemente dos outros municípios da RGM, Oscar Bressane decidiu municipalizar todas as séries do ensino fundamental. A motivação para municipalizar os dois ciclos deste nível de ensino concentrou-se principalmente na razão financeira, como mostra o relato abaixo:

Em Oscar Bressane o que se recolhe para o FUNDEF [atualmente] é menos do que o que retorna. Naquele momento da municipalização, quando foi para decidir se iria [municipalizar] até a 4ª série, que foi a tônica da Região, o

²⁰⁴ A nova denominação foi dada através da Lei Municipal nº 699, de 23 de março de 1998.

²⁰⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

retorno do investimento pra municipalização da 1ª a 4ª série seria menor do que o que se iria recolher para o Fundo. Então se estendeu a municipalização até a 8ª série (ENTREVISTADO I).²⁰⁶

Antes da municipalização, a EE “José Ambrósio dos Santos” desenvolvia suas atividades escolares em dois prédios instalados num mesmo terreno: “no prédio da parte de cima funcionava a pré-escola e a 1ª e 2ª série do ensino fundamental. Da 3ª série até o ensino médio funcionava no prédio da parte de baixo” (ENTREVISTADO I).²⁰⁷

Com o advento da municipalização, o prédio maior passou a abrigar a escola criada pelo Poder Público Municipal, voltada ao atendimento de todo o ensino fundamental. A escola estadual “José Ambrósio dos Santos”, por sua vez, destinada apenas aos alunos do ensino médio, foi instalada no prédio da parte de cima.

Além da cessão de uso do prédio escolar, o convênio relativo à municipalização do ensino também envolveu a transferência de pessoal docente da rede estadual para a municipal. No entanto, em Oscar Bressane “só três professores da rede estadual foram aproveitados, os outros professores tiveram que ir embora do município” (ENTREVISTADO I).²⁰⁸

A pequena quantidade de professores do Estado absorvidos pela administração municipal para exercerem suas funções na EMEF “Profª Nilce Delfini Dizioli” ocorreu em função de razões políticas: “conforme o afeto político ficava e quem era desafeto tinha que deixar o município” (ENTREVISTADO I).²⁰⁹

MUNICÍPIO DE POMPÉIA

Em Pompéia a municipalização do ensino fundamental teve início em 1997, quando o município foi governado por Jorge Tamura (gestão 1997-2000), filiado ao PPB. Sua Câmara Municipal era composta de 13 vereadores, assim distribuídos: 5 do PMDB, 4 do PSDB, 3 do PFL e 1 do PSB. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Jorge Tamura foi nomeada Maria Lúcia Barros S. Vaz da Silva para a pasta da Educação.

O município de Pompéia, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 1.800, de 03 de julho de 1997, assinou no dia 25 de novembro de 1997 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da

²⁰⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²⁰⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²⁰⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²⁰⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

Secretaria da Educação, representada neste ato pela sua Titular Teresa Roserley Neubauer da Silva, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Em Pompéia “o processo [de municipalização do ensino fundamental] foi logo no início, porque esse convênio ocorreu ainda em 1997. Pompéia foi, então, um dos primeiros municípios” da RGM a aderir Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental (ENTREVISTADO J).²¹⁰

Poucos dias após a assinatura do Termo de Convênio, o Prefeito Municipal de Pompéia, por meio do Decreto nº 2.556, de 18 de dezembro de 1997, determinou:

Artigo 1º - Fica instituído no município de Pompéia o Ensino Fundamental Municipal.

Artigo 2º - Ficam criadas as escolas:

- Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) de Pompéia;
- Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF) Tufic Baracat (POMPÉIA, 1997b).

Para criá-las, a administração local municipalizou duas escolas estaduais já existentes: a EE “Dr. José da Cunha Júnior”, que se encontrava instalada em prédio escolar estadual, e a EE “do Núcleo Habitacional Tufic Baracat”, que funcionava em prédio escolar pertencente ao município.

Como “só tinha um prédio que era municipal, onde funcionava a EE “do Núcleo Habitacional Tufic Baracat”²¹¹ e que depois [da municipalização] passou a [abrigar] a EMEIEF “Tufic Baracat”, a EMEF de Pompéia” passou a desenvolver suas atividades escolares no prédio onde funcionava a EE “Dr. José da Cunha Júnior”, cedido pelo Estado ao município conveniado (ENTREVISTADO J).²¹²

O afastamento de pessoal docente da rede estadual de ensino junto ao município de Pompéia foi indispensável à implantação e funcionamento das duas escolas municipais, destinadas ao atendimento das séries iniciais do ensino fundamental, criadas pela administração municipal.

Deste modo, 21 professores efetivos da rede estadual foram cedidos ao município – parceiro no início da municipalização do ensino fundamental. Atualmente, porém, só nove continua exercendo suas funções nas escolas municipalizadas, porque os demais “foram se aposentando ou saindo” (ENTREVISTADO J).²¹³

²¹⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

²¹¹ Localizada no Distrito de Paulópolis, distante 6 Km da sede municipal.

²¹² Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

²¹³ Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

MUNICÍPIO DE VERA CRUZ

Em Vera Cruz a municipalização do ensino fundamental teve início em 2002, quando o município foi governado por Antônio Rodolfo Devito (gestão 2001-2004), filiado ao PSDB. Sua Câmara Municipal era composta de 9 vereadores, assim distribuídos: 4 do PSDB, 3 do PFL e 2 do PTB. É de se destacar, ainda, que na gestão do Prefeito Antônio Rodolfo Devito foi nomeada Lúcia Celina Anastácio para a pasta da Educação.

O município de Vera Cruz, representado pelo Prefeito Municipal, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 2.400, de 17 de setembro de 2001, assinou no dia 20 de dezembro de 2001 o Termo de Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, representada neste ato pela sua Titular Teresa Roserley Neubauer da Silva, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.

Antes da assinatura desse Termo de Convênio, duas escolas estaduais atendiam as séries iniciais do ensino fundamental em Vera Cruz: a EE “Dr. Clemente Ferreira” e a EE “Castro Alves”.

Em 31 de janeiro de 2002, por meio do Decreto nº 2.325, a administração local municipalizou totalmente o ciclo I do ensino fundamental e criou a primeira escola municipal destinada ao seu atendimento: a EMEF Dr. “Clemente Ferreira”.

Encampada completamente pelo município, a EE “Dr. Clemente Ferreira” passou a abrigar a EMEF Dr. “Clemente Ferreira”, que começou a funcionar no prédio escolar cedido pelo Estado e passou a concentrar o atendimento do primeiro ciclo do ensino fundamental.

Além de “ficar com os alunos que já estudavam” na EE “Dr. Clemente Ferreira”, a escola de ensino fundamental criada pela administração municipal recebeu “também os alunos da EE “Castro Alves”, que tinha seis classes de 1ª a 4ª série” e passou a atender somente o segmento de 5ª a 8ª série (ENTREVISTADO F).²¹⁴

Pelo Decreto nº 2.326, de 31 de janeiro de 2002, a administração municipal também vinculou à EMEF “Dr. Clemente Ferreira” as classes multisseriadas da escola rural “Sítio Bandeirantes”, localizada no Bairro Bandeirantes.

Situada em região bastante afastada da sede municipal, inviabilizando o transporte de alunos, a escola “Sítio Bandeirantes” abriga “duas classes multisseriadas, uma de 1ª e 2ª série e outra de 3ª e 4ª série, [atendendo] cerca de 60 alunos” (ENTREVISTADO F).²¹⁵

²¹⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

²¹⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

Como municipalizou todo o ciclo I do ensino fundamental, o município de Vera Cruz viu-se obrigado a “construir uma outra escola”, uma vez que a EMEF “Dr. Clemente Ferreira” “não tinha espaço suficiente para atender toda a demanda” (ENTREVISTADO F).²¹⁶

Entrando em funcionamento no ano de 2005, a escola construída pela administração municipal com recursos repassados pelo Estado recebeu a seguinte denominação: EMEF “Profª Natalina Geib Devito – Belinha”.²¹⁷

Como optou por uma municipalização por meio de convênio, Vera Cruz também requisitou o afastamento de professores efetivos do Estado junto ao município para exercerem suas funções nas escolas municipalizadas. Deste modo, em Vera Cruz “um grupo de onze professoras da rede estadual ficou afastado junto ao município” no começo da municipalização. Entretanto, “ficaram só os efetivos que residiam [no município]. Algumas professoras que já não moravam no município conseguiram remoção para perto da casa. E outras, que estavam perto da aposentadoria, se aposentaram” (ENTREVISTADO F).²¹⁸

4.2.1 O processo de implementação da municipalização na Região de Governo de Marília: pouco debate, escassa participação e muita resistência

Nos municípios pertencentes a RGM, a implementação da municipalização do ensino fundamental ocorreu sem a realização de um amplo debate sobre a temática e sem a participação efetiva da comunidade no processo decisório.

No caso da Secretaria [de Estado da Educação], 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 (GUIMARÃES, 1998, p. 118).

Em nível local, especificamente, podemos afirmar que o comportamento não foi muito diferente, uma vez que também não houve por parte das administrações municipais sob a jurisdição da RGM “uma disposição política para debates envolvendo a interlocução com o coletivo” (SILVA, 2001, p. 74).

²¹⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

²¹⁷ Denominada através da Lei Municipal nº 2.516, de 10 de dezembro de 2004.

²¹⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

Diante do grau de desinformação que professores, diretores e pais de alunos tinham sobre a municipalização do ensino fundamental e seus desdobramentos, a Secretaria de Estado da Educação e a maioria das administrações municipais da RGM pouco fizeram para esclarecer o pessoal “da própria rede e [a] população em geral sobre o assunto” e favorecer, conseqüentemente, uma tomada de decisão quanto a municipalizar ou não o nível de ensino em questão (GUIMARÃES, 1998, p. 118).

Em pouquíssimos municípios, trabalhadores da educação e população em geral participaram de algumas discussões sobre a municipalização do ensino fundamental. Entretanto, os debates – geralmente promovidos pelas Prefeituras e conduzidos por sujeitos favoráveis à municipalização – apenas referendaram o que já havia sido decidido pelo Executivo Municipal, como revela o depoimento abaixo:

Durante o processo de implementação da municipalização do ensino fundamental teve um momento só em que fomos convidados para ir a Câmara Municipal para ouvir um pouco a respeito da municipalização do ensino. Mas a gente sentiu que já era uma decisão tomada municipalizar o ensino (ENTREVISTADO I).²¹⁹

A fala de um outro entrevistado também revela a ausência de uma efetiva participação de professores, diretores, pais de alunos e demais interessados no processo decisório ligado aos rumos da educação no seu município, onde a implementação da municipalização do ensino fundamental ocorreu mais por decisão do Executivo Municipal do que por uma decisão consensual.

Depois da assinatura da Lei [que autorizava o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, objetivando a implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental], que automaticamente estava implícita a municipalização, é que começou a se dar uma característica de democratização, de debate e tudo mais à questão da municipalização. Mas, na verdade, ela já estava decidida (ENTREVISTADO J).²²⁰

Em regra, porém, a implementação da municipalização do ensino fundamental nos municípios da RGM ocorreu sem debates prévios e sem uma efetiva participação das comunidades locais, sendo as decisões tomadas nos gabinetes e tendo por motivo a razão financeira.

²¹⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²²⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

Na realidade, o processo de implementação da municipalização do ensino fundamental foi meio imposto aqui. Foi imposto mesmo. Foi meio em surdina, porque ninguém ficou sabendo. Fomos pegos de surpresa. Não houve participação alguma. Foi imposição mesmo da administração municipal da época. Não dialogou nada, foi realmente imposto goela abaixo (ENTREVISTADO F).²²¹

O caráter antidemocrático que permeou o processo de implementação da municipalização do ensino fundamental na maioria dos municípios pertencentes a RGM também fica evidente no relato abaixo:

Nesse município o processo de municipalização do ensino fundamental ocorreu bem autocraticamente, sabe? Não houve uma consulta, uma conversa prévia, nada. Simplesmente houve a implementação do processo de municipalização. Eu me lembro bem disso aí, sabe? Não foi um processo democrático (ENTREVISTADO E).²²²

Reportando-se ao processo de municipalização do ensino levado a efeito por um dos municípios da RGM, o Supervisor de Ensino da Diretoria Regional de Ensino de Marília²²³ acrescenta:

A municipalização [...] foi feita muito mais de gabinete, então nem todo mundo participou. A gente sabia, tinha conhecimento sobre a municipalização, mas detalhes do que ocorria não. Foi realizada essa municipalização sem grande divulgação. Mas houve, logicamente, um acordo entre Prefeito e Delegado de Ensino [antiga denominação da função conhecida atualmente como Dirigente Regional de Ensino] para desativar determinadas escolas estaduais.

É necessário destacar que, no processo de municipalização do ensino fundamental implementado na RGM, “a Diretoria Regional de Ensino teve sua participação na reorganização das escolas estaduais e na aquiescência em relação às que foram municipalizadas” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 103). Contudo, não teve uma participação mais ativa na condução do processo, centralizada pelos poderes estadual – por intermédio da Secretaria de Estado da Educação – e municipal, conforme demonstra o trecho a seguir:

Foi um processo de municipalização implementado sem muita discussão. Não houve uma discussão com os profissionais da educação, não houve uma discussão com os pais dos alunos, não houve o envolvimento da comunidade. Isso realmente não ocorreu. Foi um trabalho direto do Prefeito daqui com o Governo do Estado. Inclusive a própria Delegacia de Ensino na época [atualmente Diretoria Regional de Ensino] ficou deixada de lado no

²²¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/09/2006.

²²² Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2006.

²²³ Entrevista concedida ao pesquisador em 24/01/2006.

processo de municipalização. Ela era apenas comunicada do que ia ocorrer aqui no município (ENTREVISTADO I).²²⁴

É de se destacar, ainda, que a Diretoria Regional de Ensino, representando os interesses do Governo do Estado, “na realidade não teria forças para agir em contrário” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 103).

Diante da falta de informações mais precisas sobre o assunto e do temor existente entre professores, diretores e funcionários da rede estadual de ensino, o processo de implementação da municipalização do ensino fundamental na RGM não ocorreu sem resistências.

Podemos dizer que as resistências à municipalização, quase sempre, giraram em torno da preocupação dos professores com a sua situação funcional, como se evidencia no relato abaixo:

Havia no município uma resistência muito grande por parte dos professores, que não queriam a municipalização do ensino porque nós tínhamos aqui muitos professores efetivos do Estado. E na municipalização não tinha a garantia dos professores do Estado ficarem aqui no município, eles teriam que sair daqui e procurar uma outra escola do Estado para levar o cargo. Então criou-se aqui um impasse muito grande na época da municipalização, houve muita resistência e manifestações (ENTREVISTADO H).²²⁵

O trecho seguinte também exemplifica a preocupação dos professores da rede estadual com o que o processo de municipalização lhes reservava:

Houve no município muita resistência por parte dos professores da rede estadual, porque todos eles eram efetivos do Estado. Então achavam que a municipalização ia ser pior para eles, porque lutaram tanto vir para este município no ingresso e perderiam o cargo aqui com a municipalização (ENTREVISTADO C).²²⁶

É interessante registrar, ainda, que na RGM a APEOESP, entidade que congrega tradicionalmente o pessoal do magistério estadual, também se mobilizou e promoveu manifestações pela não municipalização do ensino fundamental, conforme confirma o depoimento abaixo:

O sindicato dos professores, na época, fez bastante barulho no primeiro ano de implementação do processo de municipalização do ensino fundamental aqui no município. Briga, não é? Na mídia e coisa e tal. Mas depois essa

²²⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²²⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

²²⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

resistência também passou, porque eles viram como seria o processo, não é? (ENTREVISTADO A).²²⁷

Entretanto, assim como o pessoal do magistério estadual, a APEOESP também não conseguiu resistir vigorosamente à municipalização do ensino fundamental que vinha a galope.

4.2.2 As realizações dos municípios em decorrência da municipalização do ensino fundamental

A legislação federal que induziu à municipalização do ensino fundamental, bem como aquela instituída em nível estadual paulista com o mesmo propósito, estabelecem uma série de exigências para os municípios, entre as quais, destacamos: a criação e instalação do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACCS), a realização de concurso público para ingresso em quadros próprios do município de profissionais do magistério e a elaboração de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

Deste modo, analisamos, nesta seção, se e como os municípios da RGM que optaram por oferecer o ensino fundamental cumpriram as exigências arroladas anteriormente.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

No âmbito do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, em seu artigo 243 faz expressa menção à criação de Conselhos Municipais de Educação (CME).

Art. 243 – Os critérios para criação de Conselhos Regionais²²⁸ e Municipais de Educação, sua composição e atribuições, bem como as normas para seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei (SÃO PAULO, 1989).

²²⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

²²⁸ “A Lei Estadual nº 9.143/95 aplica a mesma regulamentação de criação e organização dos CME aos Conselhos Regionais de Educação. Estes podem ser criados em dois ou mais municípios por ato conjunto do Poder Executivo e Legislativo a que se estender a abrangência do Conselho Regional de Educação” (LIMA, 2001, p. 126).

Para regulamentar a criação dos CME, foi editada a Lei Estadual nº 9.143, de 09 de março de 1995, que estabelece as normas para a criação, composição, funcionamento e atribuições dos Conselhos Municipais de Educação em nosso Estado.

Em seu artigo 1º, está expressa a natureza deste colegiado:

Artigo 1º - Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo Municipal (SÃO PAULO, 1995).

Embora remeta à iniciativa do Poder Executivo local a criação e a instalação do Conselho Municipal de Educação, o Projeto de Lei referente a tal colegiado deve ser submetido à Câmara Municipal.

A referida Lei define, em seu artigo 3º, que a forma de nomeação e o número de conselheiros e suplentes, a duração do mandato e a forma de renovação dos dirigentes do colegiado, bem como o critério de escolha de presidente e vice-presidente, dependem do ato de criação do CME por parte do Poder Executivo Municipal.

A Lei em análise define, ainda, em seu artigo 4º, quais são as atribuições básicas de um CME:

- I- fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais;
- II- colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação;
- III- zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;
- IV- exercer atribuições próprias do poder público local, conferidas em lei, em matéria educacional;
- VI- assistir e orientar os poderes públicos na condução dos assuntos educacionais do Município;
- VII- aprovar convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado;
- VIII- propor normas para a aplicação de recursos públicos, em educação, no Município;
- IX- propor mediadas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental;
- X- propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros);
- XI- pronunciar-se no tocante à instalação e funcionamento de estabelecimento de ensino de todos os níveis situados no Município;
- XII- opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público;
- XIII- elaborar e alterar o seu regimento (SÃO PAULO, 1995).

Apesar de previstos na Constituição Estadual (1989) e na Lei Estadual nº 9.143/95, a criação e a instalação dos CMEs, na maioria dos municípios paulistas, só se tornou na prática efetiva após a edição do Decreto Estadual nº 40.673/96, a que já nos referimos.²²⁹ O Termo de Convênio, anexo ao Decreto citado antes, estabelece uma série de obrigações (cláusula terceira) ao município que firma convênio de parceria com o governo estadual relativo à municipalização do ensino fundamental, dentre elas: “I - criar e instalar o Conselho Municipal de Educação nos termos da Lei nº 9.143 de 9 de março de 1995” (SÃO PAULO, 1996a, p. 2).

Deste modo, podemos vincular a expansão significativa destes colegiados no âmbito do território paulista nos anos seguintes a 1996 ao avanço expressivo do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, materializado sobretudo por meio da celebração de convênio de parceria.²³⁰

Na RGM, tal qual no Estado, a criação e instalação de CME é recente e também está vinculada à municipalização do ensino. Seguindo as determinações do Decreto nº 40.673/96, os municípios da Região em estudo que optaram por oferecer o ensino fundamental só começaram a criar e instalar o CME a partir de 1997.

A vinculação da criação do CME à municipalização do ensino fica evidente no relato abaixo:

Foram providenciados os Conselhos, não é? O Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento dos recursos do FUNDEF. Enfim, aquela documentação necessária para municipalizar o ensino foi toda providenciada, foi toda feita a toque de caixa. Tudo o que precisava para sacramentar o convênio de municipalização foi feito naquele momento pelo município (ENTREVISTADO I).²³¹

Embora criados e constituídos segundo as especificações contidas nas normas legais específicas, os CMEs instalados nos municípios da RGM apresentam discrepância com relação à composição. Como a organização deste colegiado também é dependente do ato de criação por parte da administração local, na RGM temos CMEs compostos tanto com sete²³² quanto com dezenove²³³ membros.

É lugar-comum a referência ao CME como um colegiado que existe somente no papel e que só serve para referendar aquilo que já foi decidido e realizado pelo Executivo Municipal.

²²⁹ Conforme informa Lima (2001), somente 138 (21,4%) dos 645 municípios paulistas haviam criado CME até o ano de 1996.

²³⁰ Lima (2001), informa que no ano de 1999 o número de municípios paulistas com CME já havia subido para 274, o que representa um aumento de 98,5% em relação ao ano de 1996.

²³¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 27/09/2006.

²³² Este número de conselheiros foi estipulado por: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia e Garça.

²³³ Este número de conselheiros foi estipulado pelo município de Pompéia.

Mesmo sem funcionar ainda, de maneira geral, a contento, queremos destacar que o CME constitui-se importante fórum de participação da sociedade civil organizada junto ao Poder Público, podendo influir decisivamente na definição dos rumos da educação municipal.

Cabe, então, aos professores, pais de alunos, funcionários, entidades de classe ligadas à educação e demais segmentos envolvidos na defesa da escola pública, ocupar o espaço – privilegiado e não desprezível – previsto na legislação.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

A Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o FUNDEF, exige em seu artigo 4º a existência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo (CACS) nas três esferas de governo.

A referida Lei atribui ao CACS a incumbência de fazer “o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 4º).

A composição mínima desses colegiados, no âmbito de cada esfera de poder, está expressa no Parágrafo 1º, artigo 4º, da Lei em análise:

§. 1º. Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I- em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) O Conselho Nacional de Educação;
- c) O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II- nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- g) a delegacia regional do ministério da Educação e do Desporto – MEC;

III- no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b,e, g.
 IV- nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental (BRASIL, 2001b).

É de se registrar, também, que “integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação” (art. 4º, §3º).

Em conformidade com as determinações da Lei nº 9.424/96, artigo 4º, inciso IV e respectivos parágrafos, os municípios pertencentes a RGM instituíram o CACS no âmbito municipal.²³⁴

Na imensa maioria desses municípios, o CACS é composto pelo número mínimo de membros estabelecido pela Lei nº 9.424/96. Somente o município de Marília aproveitou a brecha deixada pela citada lei, que define apenas a composição mínima do colegiado, ampliando para nove o número de integrantes do CACS.

Estudos recentes (GUIMARÃES, 2002; 2004; BUENO, 2004; CARBONARI, 2004; DAVIES, 2005) demonstram o caráter meramente formal e o funcionamento inadequado de muitos CACS municipais.

Esses conselhos, de maneira geral, não têm funcionado a contento, pela própria natureza das suas composições e pelo fato de que a variedade de números e contas, com as quais os conselheiros têm de lidar, parecem indecifráveis para a maioria dos seus membros (GUIMARÃES, 2002, p. 53).

Com relação à composição do CACS, especificamente, é fato que “a máquina administrativa municipal, em muitas ocasiões, continua a interferir nesse canal de participação, ainda formado mais por cooptação” (CARBONARI, 2004, p. 221).

Quanto ao segundo ponto, Davies (2005, p. 76) aponta que falta realmente “competência técnica” aos conselheiros para analisar a documentação contábil relativa à receita do FUNDEF e à aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério, o que enfraquece consideravelmente a capacidade de acompanhamento e controle do CACS.

²³⁴ Convém mencionar que em um dos municípios da RGM que optaram por oferecer o ensino fundamental o CACS não foi instituído, pois uma liminar concedida a administração municipal impede que os seus recursos sejam retidos pelo FUNDEF.

Ora, para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes “sociais” (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para essa análise, provavelmente se submeterão à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que farão prevalecer sua leitura dos números (DAVIES, 2005, p. 76).

O trecho, a seguir, demonstra claramente a falta de competência técnica dos integrantes do CACS instalado em um dos municípios pertencentes a RGM:

Uma das maiores dificuldades da municipalização é a formação dos Conselhos, não é? Principalmente daquele Conselho que acompanha o FUNDEF, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. É um nome desse tamanho, não é? Nas cidades pequenas falta mesmo elemento humano capacitado para participar desse Conselho, que é muito complicado. Às vezes, as pessoas até tem medo de fazer parte desse Conselho, de colocar o seu nome e a sua assinatura naqueles balancetes que nós temos, que são complicados mesmo. Nós já tivemos, desde 1998, vários Conselhos, mas a dificuldade é ainda na parte humana, não é? Falta capacitação (ENTREVISTADO E).²³⁵

Nesse quadro, para que o CACS alcance os objetivos para os quais foi criado e para que os seus membros possam plenamente exercer os seus papéis, “a alternativa, quando há disposição da administração local em fazer a coisa certa, é a capacitação dos conselheiros ou, na perspectiva de que esta esteja dificultando a atuação dos conselhos, o acionamento do Ministério Público” (GUIMARÃES, 2002, p. 53).

Mesmo com todas as sabidas dificuldades, o CACS configura-se como uma real possibilidade de participação da comunidade no acompanhamento e controle sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF.

Se, em muitos casos, tais colegiados existem apenas no papel, não funcionando na prática, “é necessário que a sociedade civil se assenhere dos mecanismos de controle” (GUIMARÃES, 2002, p. 53) presentes na legislação vigente e faça valer o seu potencial democrático.

²³⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2006.

CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NOS QUADROS MUNICIPAIS

O Decreto Estadual que instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental obriga que a municipalidade conveniada realize “concurso público para ingresso em quadros próprios do município de profissionais do magistério” (SÃO PAULO, 1996a).²³⁶

Considerando que, no geral, o processo de municipalização do ensino fundamental na RGM foi implementado a toque de caixa, sem um completo planejamento prévio, a maioria dos municípios contemplados pelo presente estudo não atendeu de imediato a exigência do citado Decreto.

Dos nove municípios da RGM que efetivaram a municipalização do ensino fundamental através da celebração de convênio de parceria com o Governo do Estado, somente em dois (22,2%) “teve o concurso público já no início do processo de municipalização” (ENTREVISTADO H).²³⁷

Nas demais municipalidades, o ingresso de profissionais do magistério nos quadros municipais ocorreu inicialmente através de processo seletivo, com a posterior realização de concurso público.

Na maioria destes municípios o processo seletivo incluiu uma prova de conhecimentos específicos e pedagógicos, conforme fica evidente no relato abaixo:

A principio, o ingresso de professores aqui no município ocorreu por um processo seletivo. Eles fizeram uma prova de seleção e depois a gente classificou. Depois é que teve mesmo o concurso público, não é? (ENTREVISTADO C).²³⁸

No entanto, a seleção de professores apenas através da titulação e do tempo de serviço também aconteceu, como se evidencia no trecho a seguir:

Quando nós municipalizamos, eu usei o seguinte critério: nós ficamos com todos os professores efetivos [...]. E nós precisávamos de mais quatro, porque nós tínhamos oito classes na época. Aí eu peguei pela classificação do Estado, porque não havia tempo de você elaborar concurso, de você fazer uma prova seletiva e o aluno não pode ficar sem aula, não é? Aí eu peguei pela classificação do Estado neste primeiro ano. Aí em novembro nós já nos organizamos pra estar fazendo o concurso. No dia 11 de janeiro de 2003 foi

²³⁶ Cláusula terceira, inciso XII, do Termo de Convênio anexo ao Decreto nº 40.673/96.

²³⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

²³⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

realizado o concurso e já iniciei o ano com os professores todos concursados (ENTREVISTADO D).²³⁹

Nos dois únicos municípios da RGM que contornaram a municipalização via celebração de convênio de parceria, especificamente, houve a realização de concurso público para o ingresso de profissionais do magistério nos quadros municipais desde o início da criação da respectiva rede própria de ensino fundamental, em conformidade com as exigências da legislação federal²⁴⁰ e estadual²⁴¹ vigentes.

No que se refere ao vínculo empregatício, particularmente, constatamos que na maioria (sete ou 63,6%) das administrações municipais da RGM que optaram por oferecer o ensino fundamental os profissionais do magistério, que ingressaram em quadros próprios do município por concurso público, estão sob a égide do regime jurídico estatutário. Em contrapartida, nos municípios restantes (quatro ou 36,4%) tais profissionais estão subordinados ao regime celetista, regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Pelos depoimentos coletados, verificamos que, na grande maioria dos municípios da RGM, a adoção de um ou de outro regime está fortemente vinculada à vontade da administração municipal de manter o sistema de regime jurídico único²⁴² para reger seus servidores.

Conforme explica um dos entrevistados, a instituição do regime celetista para reger o contrato do pessoal do ensino fundamental no município deve-se ao fato deste “ser o mesmo regime jurídico dos demais servidores públicos municipais” (ENTREVISTADO J).²⁴³

Outro entrevistado, por sua vez, deixa claro que no seu município os profissionais do magistério estão submetidos ao “regime estatutário, porque este já era o regime jurídico do município. Desde 1991, o município adotou o estatuto do funcionalismo público e não poderia

²³⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

²⁴⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Art. 37, II)”. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394), de 20 de dezembro de 1996: “Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (Art. 67, I)”.

²⁴¹ Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração (Art. 115, II)”.

²⁴² A Constituição Federal de 1988, em seu art. 39 determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituísem, no âmbito de sua competência, regime jurídico único para os seus servidores, vedando a coexistência do regime estatutário e do celetista. A partir de então, estas esferas de poder “passaram a instituir o regime jurídico único, em atendimento ao disposto no art. 39, em geral, com a adoção do regime estatutário” (BORGHI, 2005, p. 65). Entretanto, com a nova redação imprimida ao art. 39 pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a expressa menção à obrigatoriedade da unificação de regimes foi suprimida do texto constitucional, facultando novamente a existência de regimes variados.

²⁴³ Entrevista concedida ao pesquisador em 04/10/2006.

ser diferente com estes profissionais. Então eles já entraram no regime estatutário e assim devem permanecer” (ENTREVISTADO A).²⁴⁴

PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL

Na Constituição Federal de 1988, no capítulo referente à educação, está determinada a “valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos” (art. 206, V).

Em nível estadual paulista, o Termo de Convênio²⁴⁵ exige que o município que adere à municipalização do ensino fundamental realize “estudos com entidades de classe representativas do magistério e com órgãos estaduais para elaboração do Estatuto do Magistério Municipal e do Plano de Carreira do Magistério Municipal” (cláusula terceira, inciso III).

A Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no art. 67, reafirma os preceitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 a respeito da valorização dos profissionais da educação e estabelece que a referida valorização deve ser assegurada através “dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público”, que deverão contemplar:

- I – ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III – piso salarial profissional;
- IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluindo na carga horária de trabalho;
- VI – condições adequadas de trabalho (art. 67).

A Lei nº 9.424/96, por sua vez, fixa prazo de seis meses, a partir da vigência desta lei, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham “de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério” (art. 9º). Determina, ainda, que tal Plano deve ser

²⁴⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

²⁴⁵ Relativo à municipalização do ensino fundamental materializada por meio da celebração de convênio de parceria com o governo estadual paulista, conforme já nos referimos anteriormente.

apresentado pelas esferas de governo supracitadas “de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior” (art. 10, II).²⁴⁶

Entretanto, inúmeros recursos impetrados pelos governos municipais fizeram com que o prazo legal (junho de 1998) fosse postergado, havendo, atualmente, poucos Municípios em que os planos de carreira do magistério, quando existem, se encontram atualizados na forma das determinações legais, conforme verificado em pesquisa realizada (VALLE, 2003, p. 125).

Segundo Guimarães (2004, p. 206), desde os primeiros anos de existência do FUNDEF determinadas irregularidades têm sido verificadas e apontadas por diferentes órgãos de fiscalização. Um dos casos mais comuns é, justamente, a “não-criação/não implantação de Plano de Carreira e remuneração do magistério”.

Com relação à questão do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, especificamente, dos onze municípios da RGM que levaram a cabo a municipalização do ensino fundamental, constatamos que:

Sete deles (63,6%), observando as determinações legais, criaram e implantaram o plano de carreira e remuneração do magistério, conforme se verifica nos relatos abaixo:

Aqui tem o plano de carreira do magistério. Ele foi feito logo no início da municipalização do ensino (ENTREVISTADO H).²⁴⁷ Temos o plano de carreira para o magistério, tá? Assim que municipalizamos o ensino fundamental nós já fomos acertando tudo, não é? (ENTREVISTADO B).²⁴⁸ Já temos nosso plano sim. O plano de carreira do magistério foi feito em 2002 (ENTREVISTADO D).²⁴⁹

Três municípios (27,3%), desconsiderando as determinações da Constituição Federal, da LDB e da Lei do FUNDEF, ainda não criaram tal plano, como exemplifica o depoimento de um dos nossos entrevistados:

Ainda não foi criado o plano de carreira do magistério. Porque nós temos uma questão aqui no município: o nosso Plano de Carreira para o servidor é muito bom, então do início da sua carreira até ao final dela você tem 60% de aumento sendo médio, sendo um servidor mediano, e você pode progredir dentro de cada área. Há uma briga dos professores, nossa, para termos um Plano de Carreira específico do magistério. O que os Procuradores do município nos dizem é que talvez isso não seja positivo pra nós. Que ao querer um Plano de Carreira só para nós, a gente perca os benefícios que o

²⁴⁶ Tendo em vista o disposto nos artigos 9º e 10 da Lei nº 9.424/96, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, através da Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997, fixou as “Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1997).

²⁴⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/09/2006.

²⁴⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 06/09/2006.

²⁴⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/09/2006.

plano comum traz. Então esse é o impasse aqui. Tanto o sindicato quanto a classe tem que pensar realmente sobre isso (ENTREVISTADO A).²⁵⁰

Noutro município (9,1%), o plano de carreira e remuneração do magistério encontra-se em fase de elaborado, não tendo chegado ainda até a Câmara Municipal, conforme se evidencia a seguir:

Sim, nós já fizemos nosso plano, mas ele ainda não foi para a Câmara. Nós construímos o plano de carreira para o magistério e enviamos uma cópia para o Prefeito, uma cópia para a Secretaria da Fazenda, uma cópia para o Departamento de Recursos Humanos, uma cópia para o Departamento de Atos Oficiais da Prefeitura e uma cópia para a Assessoria Jurídica do município, para que possam ler e fazer as adequações. Porque de repente a gente acha que tudo pode e existem questões legais, não é? Pronto ele está, mas ainda não foi submetido à votação na Câmara (ENTREVISTADO G).²⁵¹

Quanto à questão do Estatuto do Magistério Público Municipal, verificamos a sua existência em sete (63,6%) municípios, sendo que em outros quatro (36,4%) os profissionais do magistério estão regidos pelo Estatuto do Funcionário Público.

É de se registrar, também, que somente três (27,3%), dos onze municípios pesquisados, apresentam Secretaria Municipal de Educação dentro da sua estrutura administrativa. Nos demais, o órgão responsável pela educação encontra-se estruturado em Departamento de Educação (em 5 ou 45,4% dos municípios) e Diretoria de Educação (em três ou 27,3% dos municípios).

A partir das entrevistas realizadas, constatamos que nos municípios enfocados pela pesquisa já existiam, antes do advento da municipalização do ensino fundamental, as Secretarias (ou Órgãos equivalentes) Municipais de Educação. Contudo, em todos eles tornou-se necessária uma reestruturação no órgão municipal responsável pela educação em função do nível de ensino que, repentinamente, tiveram que assumir, conforme se verifica nos relatos abaixo:

Já existia Secretaria Municipal de Educação aqui, até porque a Prefeitura Municipal já havia municipalizado a educação infantil. Já havia uma certa estrutura sim. Mas a gente está lutando, pelo menos até hoje, para que essa estrutura se modifique, que caminhe, que tenha uma evolução, por causa do ensino fundamental, não é? (ENTREVISTADO E).²⁵² Na época municipalização já era Secretaria Municipal da Educação. Foi preciso readaptá-la para receber o ensino fundamental. Nós tivemos que ter um coordenador do ensino fundamental, não é? A questão da secretaria, não é? Porque agora você ia trabalhar com notas, transferências, enfim, com toda

²⁵⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/09/2006.

²⁵¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

²⁵² Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2006.

aquela situação de escola de ensino fundamental, não é? A parte administrativa. Então foi preciso readaptar a Secretaria. Com a municipalização nós fomos colocando situações novas na Prefeitura, que até então nós não tínhamos. Conhecíamos a estrutura só da rede estadual. E pra gente conhecer todo o funcionamento do ensino fundamental a Secretária Municipal de Educação da época entrou em contato com uma secretaria de uma escola estadual daqui que abriu suas portas e nos mostrou, nos ensinou mesmo como se monta os arquivos, as transferências, toda a papelada que a escola tem que ter na mão. O que é um histórico? Então nós tivemos que aprender desde o papel timbrado, tudo. Nós tivemos que começar tudo, não é. Tudo era novidade (ENTREVISTADO G).²⁵³

4.3 A municipalização do ensino fundamental na Região de Governo de Marília: a evolução das matrículas e a “preferência” dos municípios pelo ciclo I

Com relação à quantidade de matrículas assumidas no ensino fundamental, a tabela abaixo registra sua crescente evolução na Região durante o período de 1995 a 2005.

Tabela 7 – Região de Governo de Marília – Ensino Fundamental Municipal – Evolução da Matrícula Inicial – 1995-2005

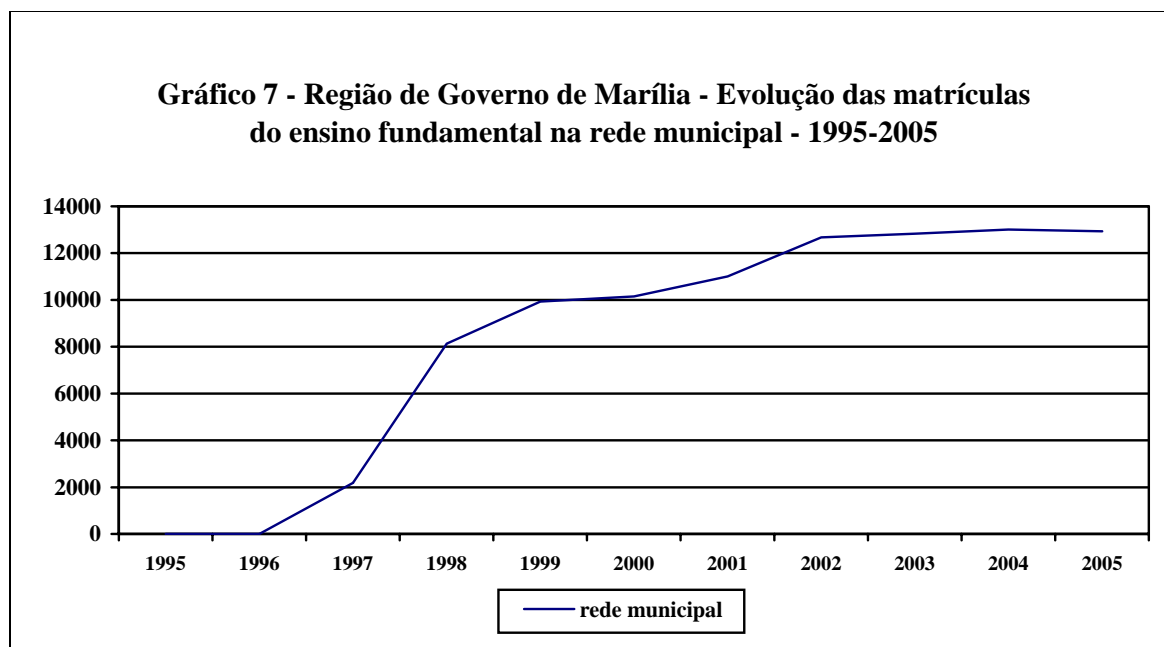
Município	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Álvaro de C.	-	-	-	331	342	334	307	299	305	282	291
Alvinlândia	-	-	-	-	-	-	-	258	260	266	263
Echaporã	-	-	185	704	644	644	665	538	522	523	519
Fernão	-	-	-	-	-	-	112	103	113	124	120
Gália	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Garça	-	-	-	-	125	208	245	316	341	333	330
Júlio M.	-	-	-	397	419	441	432	421	411	369	375
Lupércio	-	-	-	-	-	-	-	170	164	390	395
Marília	-	-	-	4.938	6.818	6.900	7.631	8.198	8.392	8.452	8.419
Ocaçu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oriente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oscar B.	-	-	449	423	430	424	362	358	351	352	327
Pompéia	-	-	1.394	1.333	1.280	1.203	1.254	1.163	1.164	1.118	1.132
Vera Cruz	-	-	-	-	-	-	-	854	800	804	765
Total	-	-	2.187	8.126	9.933	10.154	11.008	12.678	12.823	13.013	12.936

Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

É notório que, até 1996, o atendimento ao ensino fundamental nos municípios da Região de Governo de Marília esteve concentrado na rede estadual, que respondia pela totalidade das matrículas públicas. Contudo, a tabela demonstra que a partir de 1997 teve início a atuação da esfera municipal nesse nível de ensino.

²⁵³ Entrevista concedida ao pesquisador em 18/09/2006.

Observa-se que no conjunto a rede municipal apresenta uma curva de crescimento constante, registrando ligeiro declínio apenas em 2005 (gráfico 7). Nota-se, ainda, que 1998 – pela razão já exposta anteriormente – foi o ano que a rede municipal registrou o seu maior crescimento, com a incorporação de 5.939 novos alunos.



Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

Na tabela, abaixo, temos a participação percentual dos municípios da Região na oferta de matrículas no ensino fundamental.

Tabela 8 – Região de Governo de Marília – Ensino Fundamental Público - Matrícula Inicial e Distribuição Percentual por Rede de Ensino segundo Município – 1995/2005

Município	Matrícula Inicial						% de Participação			
	1995			2005			1995		2005	
	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Est.	Mun.
Álvaro de Carvalho	692	-	692	266	291	557	100,0	-	47,7	52,3
Alvinlândia	699	-	699	228	263	491	100,0	-	58,7	41,3
Echaporã	1.349	-	1.349	485	519	1.004	100,0	-	48,3	51,7
Fernão	NA	NA	NA	127	120	247	NA	NA	51,4	48,6
Gália	1.690	-	1.690	949	-	949	100,0	-	100,0	-
Garça	6.826	-	6.826	4.731	330	5.061	100,0	-	93,5	6,5
Júlio Mesquita	911	-	911	386	375	761	100,0	-	50,7	49,3
Lupércio	994	-	994	370	395	765	100,0	-	48,4	51,6
Marília	26.596	-	26.596	14.752	8.419	23.171	100,0	-	63,7	36,3
Ocaçu	892	-	892	619	-	616	100,0	-	100,0	-
Oriente	1.211	-	1.211	756	-	756	100,0	-	100,0	-
Oscar Bressane	504	-	504	-	327	327	100,0	-	-	100,0
Pompéia	3.494	-	3.494	1.195	1.132	2.327	100,0	-	51,4	48,6
Vera Cruz	2.101	-	2.101	691	765	1.456	100,0	-	47,5	52,5

Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a). Nota: NA – não se aplica.

Constata-se, pela tabela 8, que na quase totalidade dos municípios que aderiram ao atual processo de municipalização houve um crescimento acentuado da participação da rede municipal na oferta do ensino fundamental.

Pela tabela em questão podemos verificar que em cinco municípios, dos onze que ofereciam o ensino fundamental em 2005, a participação percentual da rede municipal na oferta das matrículas já é maior que a do Estado, sendo que em um deles a rede municipal assumiu por completo tal responsabilidade. Em contrapartida, nos outros seis municípios a rede estadual ainda registra percentual maior que 50% no atendimento do ensino fundamental, além de ser responsável exclusiva pela matrícula do alunado deste nível de ensino nos três municípios da Região que não tem redes municipais de ensino fundamental.

A despeito do avanço da municipalização do ensino fundamental na Região, nota-se que a atuação da rede estadual no que se refere ao atendimento deste nível de ensino ainda é muito forte.

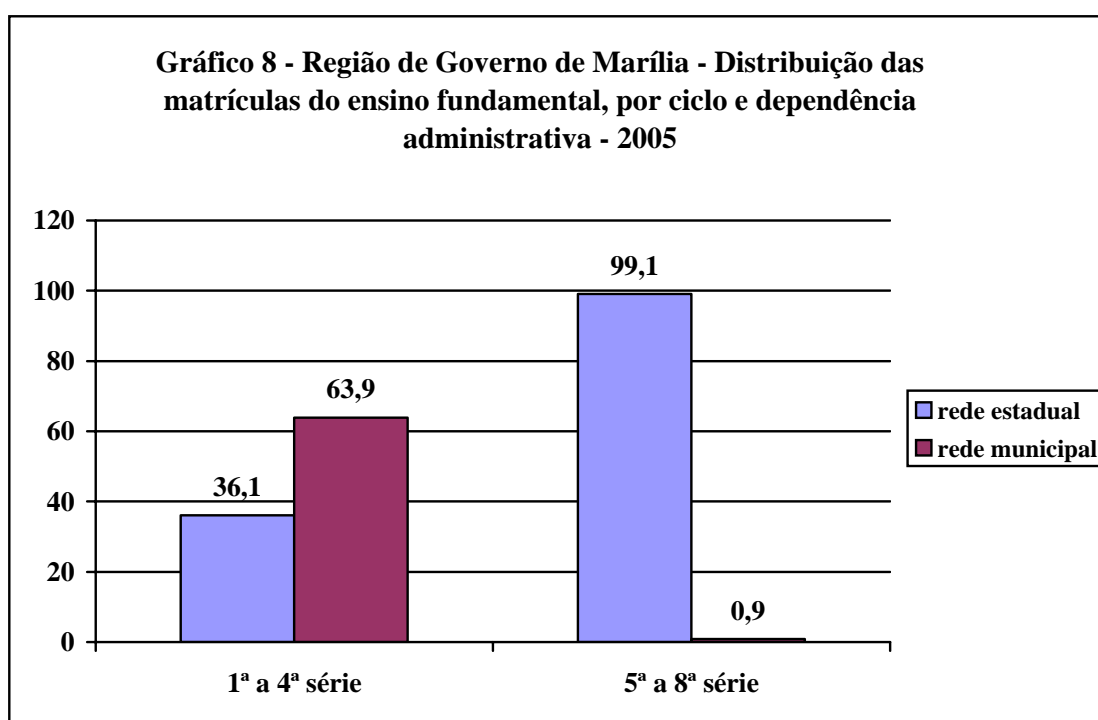
Desagregando os dados por ciclos (tabela 9) é possível verificar que a participação percentual da rede municipal na oferta das matrículas das séries iniciais é absoluta em nove das onze municipalidades que assumiram responsabilidades no tocante à oferta do ensino fundamental. Entretanto, em relação às séries finais, a rede estadual permanece como única responsável pelo atendimento em praticamente todas as localidades da Região, com o município de Oscar Bressane configurando-se como a exceção.

Tabela 9 – Região de governo de Marília – Ensino fundamental – Matrícula inicial na rede pública, por ciclo e dependência administrativa – 2005

Município	Ciclo I - 1ª a 4ª série					Ciclo II - 5ª a 8ª série				
	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total
Álvaro de C.	0	0	291	100	291	266	100	0	0	266
Alvinlândia	0	0	263	100	263	228	100	0	0	228
Echaporã	0	0	519	100	519	485	100	0	0	485
Fernão	0	0	120	100	120	127	100	0	0	127
Gália	470	100	0	0	470	479	100	0	0	479
Garça	2.297	87,4	330	12,6	2.627	2.434	100	0	0	2.434
Júlio M.	0	0	375	100	375	386	100	0	0	386
Lupercio	0	0	395	100	395	370	100	0	0	370
Marília	3.765	30,9	8.419	69,1	12.184	10.987	100	0	0	10.987
Ocaçu	294	100	0	0	294	325	100	0	0	325
Oriente	379	100	0	0	379	377	100	0	0	377
Oscar B.	0	0	160	100	160	0	0	167	100	167
Pompéia	0	0	1.132	100	1.132	1.195	100	0	0	1.195
Vera Cruz	0	0	765	100	765	691	100	0	0	691

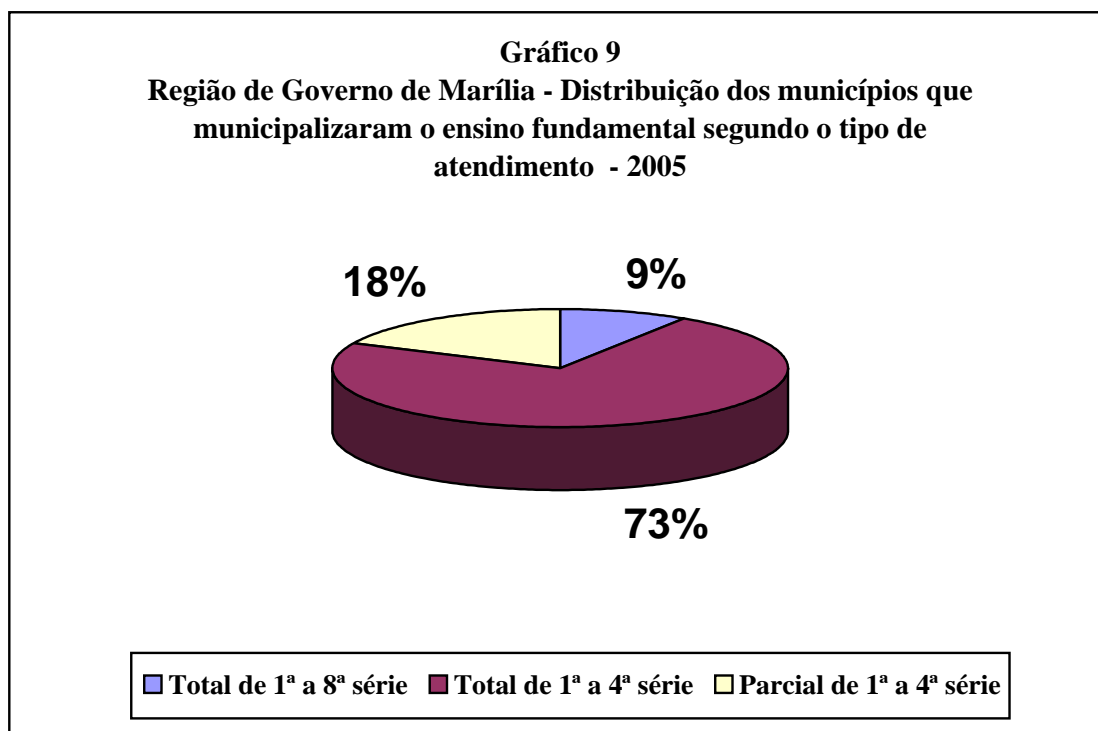
Fonte: Brasil (2005a).

O gráfico 8 retrata a constatação anterior, demonstrando nitidamente o alto índice de municipalização de 1ª a 4ª série alcançado na Região, bem como o seu avanço inexpressível em relação ao segmento de 5ª a 8ª série. No conjunto, a rede municipal responde por 63,9% das matrículas nas séries iniciais, contra 36,1% da rede estadual. Com relação às matrículas de 5ª a 8ª série, porém, a situação é bem diferente: a rede estadual atende 99,1% das matrículas, ao passo que a rede municipal responde por apenas por 0,9%.



Fonte: Brasil (2005a).

Diante do exposto, é possível notar que na Região de Governo de Marília prevalece a tendência – já verificada no conjunto dos municípios paulistas – de avançar apenas na municipalização de 1ª a 4ª série e deixar, conseqüentemente, a oferta do segmento posterior majoritariamente sob responsabilidade da rede estadual. O gráfico, na seqüência, evidencia a concentração maior das matrículas municipais nas quatro séries iniciais do ensino fundamental.



Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

Como se vê, no gráfico 9, a distribuição dos municípios da Região com atuação no ensino fundamental em 2005 convalida o que já foi dito anteriormente: oito (73%) administrações locais dedicam-se ao atendimento integral da 1ª a 4ª série, permanecendo nelas o segmento de 5ª a 8ª série a cargo da rede estadual; duas (18%) municipalidades compartilham o atendimento das séries iniciais com o Estado, o qual responde também pela oferta total do segmento posterior; e apenas um (9%) município responde integralmente pelo atendimento dos dois ciclos do ensino fundamental.

A “preferência” apenas pela municipalização do ciclo I do ensino fundamental por parte das administrações locais pode ser imputada à proximidade das séries iniciais com a educação infantil, nível que os municípios têm maior familiaridade e experiência de atuação, conforme relata abaixo um dos Prefeitos da Região:

Você já está soltando os alunos aqui. Eu tenho a pré-escola. Nós temos o Pré I, o Pré II e temos o Pré III. O Pré III já mexe... quase alfabetiza o aluno. Então ele já vai para a 1ª série quase lendo e escrevendo. Se ele vai para a 1ª série, poderia ir já para uma 1ª série nossa (PREFEITO MUNICIPAL – 07).²⁵⁴

²⁵⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/04/2006.

Esta “preferência” explica-se, ainda, pela menor complexidade de gestão do primeiro segmento do ensino fundamental em relação às suas séries finais, conforme revela o depoimento abaixo:

Eu acho que primeiro da 1ª a 4ª série. Porque de 5ª a 8ª série você já tem a dificuldade de ter em cada sala, em cada classe criada, por exemplo, você ter várias disciplinas e então você tem que ter vários professores. Então a coisa começa a se tornar mais complexa, não é? Essa é a dificuldade. Mas também não há impedimento para isso. Eu acho que desde que você esteja bem estruturado, que você esteja com... não há dificuldade para isso. Mas num primeiro momento eu acho que somente de 1ª a 4ª série para que as coisas fiquem bem feitas. É melhor você fazer pouco e bem feito do que fazer muito e ficar perdido no meio dos problemas (PREFEITO MUNICIPAL – 13).²⁵⁵

Outro fator que não podemos desconsiderar na explicação de tal “preferência” é o aspecto financeiro. Ao que tudo indica, tanto o segmento de atuação quanto o percentual de atendimento das redes municipais de ensino fundamental verificados na Região também estão diretamente ligados à capacidade máxima de absorção de alunos – já explicitada anteriormente – das administrações locais.

Diante da transitoriedade do FUNDEF e da indefinição quanto ao futuro do financiamento público da educação, os municípios sob jurisdição da Região de Governo de Marília evitam assumir um número de matrículas no ensino fundamental superior ao que permite a capacidade máxima de absorção de alunos, tendo em vista não acarretar uma situação de dependência financeira em relação ao Fundo.

Os dados financeiros referentes à movimentação do FUNDEF em 2005, coletados junto à Secretaria do Tesouro Nacional, confirmam esta postura cautelosa por parte das administrações municipais da Região. Considerando a diferença entre o montante que cada município deveria recolher ao Fundo e aquele que receberia, em função das matrículas que oferece, os dados demonstram que dos dez²⁵⁶ municípios que assumiram responsabilidades no tocante à oferta de matrículas das séries iniciais do ensino fundamental: cinco têm saldo positivo de recursos a receber do Fundo; três tem saldo negativo²⁵⁷, e; em dois deles a diferença entre o total de recursos retidos e recebidos encontra-se praticamente equacionada.

²⁵⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 19/05/2006.

²⁵⁶ Não estamos considerando neste momento o município de Oscar Bressane, único da Região de Governo de Marília que assumiu a totalidade das matrículas de 1ª a 8ª série do ensino fundamental - conforme já explicitado anteriormente – tendo em vista que se restringisse a municipalização apenas ao primeiro ciclo deste nível de ensino não conseguiria recuperar todos os recursos retidos pelo FUNDEF.

²⁵⁷ Convém registrar que em um dos três municípios o saldo negativo, na prática, não se concretiza, pois uma liminar judicial autoriza o município a não repassar os 15% ao FUNDEF. Conforme informou o Prefeito, a partir do momento em que esta liminar for caçada o município terá que imediatamente ampliar a municipalização do ensino fundamental para não “perder” recursos.

Diante deste quadro, depreende-se que a assunção dos alunos de 5^a a 8^a série do ensino fundamental significaria extrapolar a capacidade máxima de absorção de alunos, ou seja, os municípios em questão não teriam capacidade financeira para mantê-los apenas com os seus recursos próprios, configurando assim uma extrema dependência financeira em relação ao FUNDEF.

A não utilização do FUNDEF como fonte adicional de recursos por parte das administrações locais contempladas pelo presente estudo é prudente e recomendável, uma vez que:

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 (GUIMARÃES, 1998, p. 94).

Indagado se o município sob a sua gestão teria condições de continuar mantendo o mesmo atendimento ao ensino fundamental caso o FUNDEF realmente expirasse no final de 2006, como está previsto, um dos Prefeitos declarou: “Com certeza. Exatamente porque ele tem a retenção dos 15%, não é? Isso aí viria em forma do Fundo de Participação total na conta e nós teríamos condições sim” (PREFEITO MUNICIPAL – 12).²⁵⁸

Diante da questão proposta, outro administrador local se manifestou da seguinte maneira: “O que já era dele antes dá para continuar, porque com os 25%... se voltar... e a gente continuar sem ter aqueles 15% de desconto do Fundo de Participação, dá tranqüilamente” (PREFEITO MUNICIPAL – 04).²⁵⁹

Reportando-se ao mesmo questionamento, o Prefeito Municipal – 08 relatou:

Eu acho que pouco muda. Você sabe por que? A arrecadação é a mesma, o que muda é a maneira da distribuição porque no FUNDEF já vem uma parte que é lançada na conta geral da Prefeitura e a outra vem direto na conta do FUNDEF. Eu acho que se não cortar a arrecadação continua do mesmo jeito, não muda (PREFEITO MUNICIPAL – 08).²⁶⁰

Isso demonstra claramente que quando atuam no ensino fundamental sem ultrapassar “o seu limite de prudência” (GUIMARÃES, 1998, p. 137), as administrações municipais não temem as conseqüências de uma possível extinção do FUNDEF, tendo em vista que não estão desrespeitando suas capacidades financeiras. Vale destacar, porém, que:

²⁵⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/05/2006.

²⁵⁹ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/03/2006.

²⁶⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 24/04/2006.

A lógica do processo de municipalização e a extremada dependência que a maioria dos municípios tem em relação às transferências constitucionais fazem com que muitos deles, a exemplo do que já ocorrera com alguns no ano de 1997, assumam mais alunos do que as suas capacidades financeiras para mantê-los, apenas com os seus recursos próprios recomendariam. A perspectiva de receberem mais recursos – via compensação – do que têm retido faz com que instrumentalizem o fundo como fonte adicional de receitas, o que poderá acarretar conseqüências graves, no que se refere à qualidade do ensino que oferecem (GUIMARÃES, 2004, p. 202-203).

Diante do exposto até aqui e considerando que a maioria dos Prefeitos não pretende ampliar o atendimento além dos anos iniciais do ensino fundamental, pode-se afirmar que a municipalização do segmento de 5ª a 8ª série na Região em estudo está por ora descartada.

Quando questionado sobre a possibilidade do município sob sua administração assumir o atendimento das quatro séries finais do ensino fundamental, o Chefe do Executivo foi enfático: “Enquanto eu for o administrador não. A não ser que eu seja obrigado por alguma lei” (PREFEITO MUNICIPAL – 06).²⁶¹

Um outro Prefeito Municipal, em atendimento a mesma questão, declarou:

Não é uma idéia. Inclusive nós conversamos o ano passado com a Dirigente de Ensino da Região de Marília, que é a Professora Conceição, a qual nos propôs a possibilidade de uma futura municipalização de 5ª a 8ª série. Mas nós descartamos. Conversamos com professores, não é? Conversamos com quem entende realmente do assunto, não é? E acreditamos que esta hipótese, pelo menos nesse nosso restante de mandato, é zero mesmo. Não temos pretensão nenhuma de municipalizar. E acredito também que nenhum prefeito, não é? Pelo menos pelo o que a gente conversa com outros colegas Prefeitos eles não têm interesse em municipalizar hoje o próprio ensino. Tendo em vista que é uma eleição de Governo do Estado, ninguém sabe como que vai ser o futuro Governo, não é? Se vão continuar com essa idéia de municipalização, não é? Mas eu acredito que nós aqui [...] não temos a pretensão de municipalizar de 5ª a 8ª série (PREFEITO MUNICIPAL – 11).²⁶²

Ao que tudo indica, no conjunto dos municípios da Região de Governo de Marília que aderiram à municipalização o atendimento ao ensino fundamental permanecerá fragmentado, coexistindo duas redes públicas para o atendimento das matrículas dos dois ciclos deste nível de ensino, pois a maioria dos municípios não manifesta intenção de absorver mais alunos.

Com relação aos três municípios da Região onde o ensino fundamental continua exclusivamente a cargo da rede estadual, a possibilidade de se iniciar a municipalização deste nível de ensino não está totalmente descartada pelos atuais administradores municipais.

²⁶¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/04/2006.

²⁶² Entrevista concedida ao pesquisador em 05/05/2006.

Entretanto, somente após a definição quanto ao futuro do financiamento público da educação a decisão será tomada. Nas palavras de um dos Prefeitos isso fica bastante claro:

Tudo depende agora dessa mudança do FUNDEF para o FUNDEB, para a gente ver se vai ter vantagem ou não. É claro que se a gente ver que é viável a gente vai aderir e municipalizar. Se vir que não é vantagem a gente continua o resto do mandato [sem municipalizar], depois fica para o próximo analisar melhor (PREFEITO MUNICIPAL – 09).²⁶³

4.4 A prevalência dos convênios

É extremamente considerável no âmbito do território paulista, o número de municípios que passaram a assumir a responsabilidade por matrículas no ensino fundamental via celebração de convênio de parceria.

Conforme dados divulgados pela SEE, em 2004 o Estado de São Paulo registrava 556 administrações municipais responsáveis por matrículas no ensino fundamental, representando 86% dos 645 municípios existentes nesta unidade da Federação.

Do total de municípios que aderiram ao processo de municipalização do ensino que se desenvolve em São Paulo, 499 (89,75%) optaram pela assinatura de convênio de parceria com o Governo do Estado, enquanto que apenas 57 (10,25%) preferiram criar rede própria de ensino fundamental.

Em interessante estudo sobre a temática em questão, Martins (2002, p. 81) revela que:

A política de municipalização da Secretaria da Educação consubstanciou-se por meio de assinatura de convênios entre ela e as prefeituras municipais. Diversas formas de parcerias foram estabelecidas. Em sua grande maioria os convênios contemplavam a transferência de alunos, prédios escolares e também os professores. No entanto, ocorreram inúmeros casos em que o convênio contemplou apenas a transferência do aluno e dos prédios escolares.

Na Região de Governo de Marília, especificamente, o processo de municipalização do ensino fundamental não vem se consolidando de maneira diferente, conforme demonstra o quadro a seguir:

²⁶³ Entrevista concedida ao pesquisador em 25/04/2006.

Quadro 15 – Região de Governo de Marília – Forma de municipalização do ensino fundamental

Município	Forma de Municipalização	
	Convênio	Rede Própria
Álvaro de Carvalho	X	-
Alvinlândia	X	-
Echaporã	X	-
Fernão	X	-
Gália*	-	-
Garça	-	X
Júlio Mesquita	X	-
Lupércio	X	-
Marília	-	X
Ocaçu*	-	-
Oriente*	-	-
Oscar Bressane	X	-
Pompéia	X	-
Vera Cruz	X	-

Fonte: Prefeituras Municipais da Região de Governo de Marília.

* Município que não assumiu matrículas no ensino fundamental.

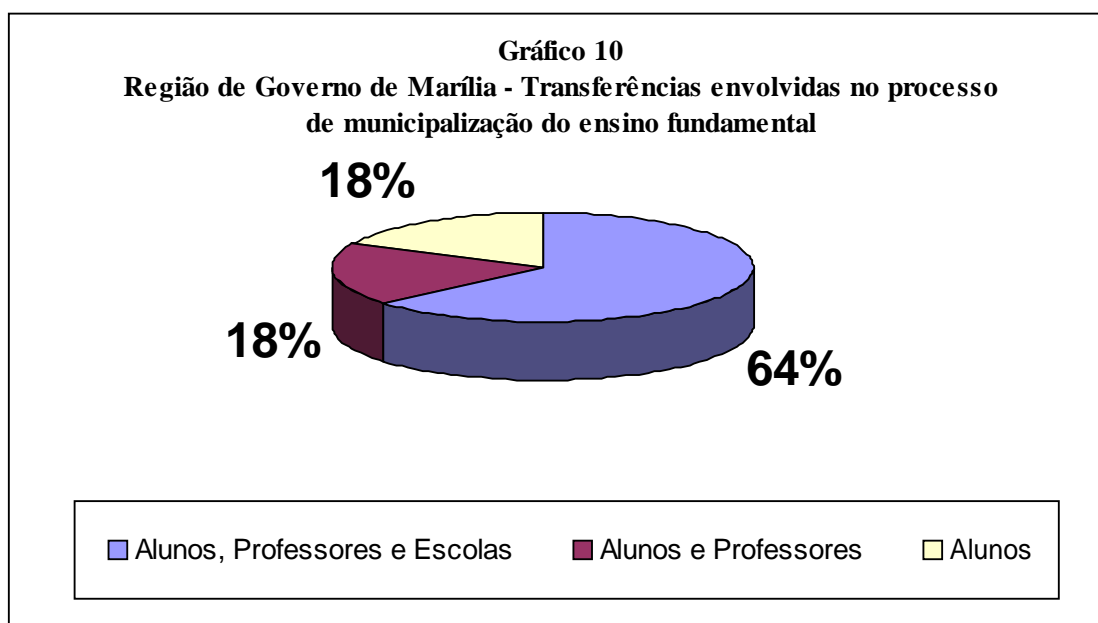
O quadro 15 evidencia que nove (81,80%) prefeituras municipais da Região assumiram responsabilidades no tocante à oferta de matrículas do ensino fundamental via celebração de convênio de parceria, contra somente duas (18,20%) que materializaram a municipalização do ensino fundamental mediante a instalação de rede própria.

Fazendo um balanço sobre a forma de municipalização adotada pelos municípios pertencentes à Diretoria Regional de Ensino de Marília, a Dirigente assim se manifesta em seu depoimento:

Nós temos 14 municípios [na diretoria Regional de Ensino de Marília]. Desses, nós temos rede própria em Marília e temos uma rede própria incipiente, começando mesmo, começou há uns três anos em Garça. Então nós temos quase todos os municípios com parceria. Hoje, no dia de hoje, nós só temos fora da parceria Gália, Oriente e Ocaçu [os três municípios da Região de Governo de Marília que não aderiram à municipalização]. Então praticamente todos estão na parceria.²⁶⁴

O processo de municipalização do ensino levado a efeito na Região, a exemplo do que ocorre no Estado de São Paulo de modo geral, também registra o estabelecimento de diferentes parcerias entre as administrações locais e a Secretaria de Estado da Educação (gráfico 10).

²⁶⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 24/01/2003.



Fonte: Prefeituras Municipais da Região de Governo de Marília.

É notória a predominância daquelas parceiras que contemplam a transferência de alunos, professores e escolas da rede estadual para a municipal, registrada em sete (64%) dos onze municípios da Região que aderiram ao processo de municipalização do ensino fundamental. O convênio contemplou apenas a transferência de alunos e de professores somente em dois (18%) municípios, uma vez que as escolas criadas em ambos foram instaladas em prédios municipais próprios. Nos dois (18%) municípios que contornaram a política de parceria, optando pela criação de rede própria de ensino fundamental, houve a assunção somente de alunos da rede pública estadual.²⁶⁵

Os depoimentos coletados demonstram que a maioria dos Prefeitos da RGM considera positiva a parceria educacional firmada entre as esferas estadual e municipal para atendimento ao ensino fundamental, ressaltando inclusive possíveis benesses.

Nas palavras de um administrador municipal, o convênio “é mais vantajoso, porque você tem aquele repasse. E outra, nós estamos lá utilizando um prédio que é do Estado. A gente trabalha numa parceria com o governo estadual” (PREFEITO MUNICIPAL – 01).²⁶⁶

Entretanto, em um dos municípios conveniados o Prefeito – num tom até mesmo de desabafo – revela que uma vez concretizada a municipalização via convênio de parceria, o Estado se exime de qualquer responsabilidade no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, abandonando o município a sua própria sorte.

²⁶⁵ Conforme explicitado no item 4.2 deste trabalho (Municipalização do ensino fundamental: o processo de implementação nos municípios da Região de Governo de Marília).

²⁶⁶ Entrevista concedida ao pesquisador em 14/03/2006.

Nas palavras do chefe do executivo:

Veja bem, a parceria que nós temos com o Estado no caso da municipalização não é nenhuma. O Estado... O prédio é do município. As reivindicações que nós sempre pedimos eles nos alegam que municipalizou o problema é da Prefeitura. Então nós não temos uma parceria financeira, nenhuma parceria de apoio, não é? O que municipalizou o município que tem que dar conta, não é? Se não der conta o Estado não nos auxilia em nada, a não ser no não. Não é nosso, é de vocês (PREFEITO MUNICIPAL – 11).²⁶⁷

Bueno (2004, p. 189-190) menciona que a visão desconfiada da administração municipal em relação à instituição parceira (neste caso, a Secretaria de Estado da Educação), “[...] somada ao receio de uma convivência difícil, de heranças nebulosas e da incorporação de um magistério politizado, indócil e com direitos adquiridos [...]” leva o município a constituir rede própria.

Na visão do Diretor Estadual da APEOESP em Marília²⁶⁸, o contorno da parceria com o Estado e conseqüentemente a opção pela criação de rede própria deve-se, principalmente, ao aspecto financeiro. Deste modo, indica em seu depoimento que:

A rede própria dá mais autonomia [financeira] ao Prefeito, ou seja, quando recebe as verbas do FUNDEF, ele recebe toda a verba do FUNDEF. Quando existe o convênio, o Estado, ao repassar o dinheiro, retém o dinheiro [correspondente ao montante despendido com o pagamento da remuneração e dos encargos] dos professores estaduais emprestados ao município.²⁶⁹ Conseqüentemente, não é vantagem para o Prefeito Municipal ficar com os professores estaduais. A tendência é todo Prefeito acabar tendo só os seus professores locais, inclusive devolvendo os professores do Estado para o Estado [...].

A previsão feita pelo Diretor Estadual da APEOESP já vem se concretizando na Região de Governo de Marília, conforme demonstra o relato abaixo:

O convênio foi feito com a Secretaria da Educação e lógico que dentro deste convênio teve os deveres do município, teve as obrigações e também teve a parte da Secretaria, não é? Nós tínhamos professores do Estado [...], hoje a gente só tem professores da rede municipal (PREFEITO MUNICIPAL – 12).²⁷⁰

²⁶⁷ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/05/2006.

²⁶⁸ Entrevista concedida ao pesquisador em 15/01/2003.

²⁶⁹ O artigo 4º do Decreto nº 43.072 prescreve que os municípios que aderirem ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental se responsabilizarão pelo reembolso, à Secretaria de Estado da Educação, do montante despendido com o pagamento da remuneração e dos encargos relacionados ao pessoal colocado à sua disposição.

²⁷⁰ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/05/2006.

No entanto, o Supervisor da Diretoria Regional de Ensino de Marília²⁷¹ adverte para o fato de que paralelamente a essa possível vantagem financeira de não se permanecer com o professor da rede estadual de ensino existe também uma desvantagem de ordem pedagógica para o município. Nesse sentido, o Supervisor declara que na opção pela criação de uma rede própria:

Além de ter sobra de dinheiro exatamente, ele [o Prefeito] não fica com aquele professor antigo. Pedagogicamente eu vejo que ele deveria [ficar] com o professor da rede estadual de ensino, porque é um indivíduo que tem 15 anos, 16 anos de atividade, principalmente nas séries iniciais, na alfabetização.

De acordo com o Diretor Estadual da APEOESP, a municipalização do ensino consubstanciada por meio da criação de rede própria é a que acarreta maiores danos aos profissionais da rede estadual de ensino, uma vez que descarta a utilização dos recursos humanos – tanto efetivos quanto não efetivos – do Estado.

Reportando-se ao caso específico de um dos municípios da RGM que instalou rede própria de ensino fundamental, o Diretor da APEOESP relata que quando:

O Prefeito adotou uma rede própria e assumiu os alunos da rede estadual, os professores da rede estadual que davam aulas para esses alunos simplesmente ficaram à margem. Eles foram transferidos para outras escolas e o professor que não era efetivo foi simplesmente dispensado. E o funcionário da escola, que trabalhava nas escolas estaduais que foram municipalizadas, acabou também indo para outras escolas.²⁷²

Na mesma direção, o Supervisor de Ensino relatou que a municipalização do ensino fundamental mediante a criação de rede própria, levada a cabo pelo município em questão, foi realmente danosa para muitos professores estaduais, pois tiveram que partir para outras unidades escolares da rede estadual de ensino onde haviam classes livres (ocupadas por professores não efetivos), muitas vezes localizadas em outros municípios pertencentes à Diretoria Regional de Ensino de Marília.

Em seu relato, a Dirigente Regional de Ensino de Marília também admite que a instalação de rede própria para atendimento ao ensino fundamental por parte da esfera municipal acarreta sérios transtornos aos profissionais do magistério da rede estadual de ensino. No entanto, pondera argumentando que numa municipalização materializada por meio de convênio de parceria tal situação não acontece.

²⁷¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 24/01/2003.

²⁷² Entrevista concedida ao pesquisador em 15/01/2003.

Eu vejo que a rede própria traz um prejuízo para os nossos professores, porque ela descarta os professores estaduais. Então eles vão remanejando. Os cargos são sempre remanejados, de qualquer forma, qualquer que seja a parceria, mas o professor se conserva na cidade. Vamos tomar Vera Cruz como exemplo. Vera Cruz municipalizou, os professores continuaram todos trabalhando na mesma escola, o diretor continua trabalhando na mesma escola, independente do local para onde foi o cargo. Isso importa porque certamente o professor vai se aposentar ali, à beira da casa dele. A rede própria é legal, é uma opção absolutamente legal, absolutamente correta dos Prefeitos. Entretanto, ela traz esse viés que é a não utilização do nosso professor efetivo. E ele fica numa situação difícil porque vai sendo deslocado, vai para outros municípios e eventualmente poderá ficar bastante longe.²⁷³

Por outro ângulo de análise, há de se considerar também que, no caso de uma municipalização efetivada mediante a instalação de rede própria, os cargos fechados na rede estadual resultam – talvez não na mesma proporção – em cargos abertos na rede municipal de ensino fundamental.²⁷⁴ Nada impede, inclusive, que os profissionais do magistério originários da rede pública estadual ingressem na rede municipal mediante concurso público.

Guimarães (1998, p. 133) assinala é que quase certo que municípios com boa presença na educação infantil,

[...] 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.

Esta é justamente a situação verificada na Região de Governo de Marília, uma vez que as duas administrações municipais que instalaram rede própria para atendimento ao ensino fundamental são também aquelas que já mantinham as maiores redes destinadas à educação infantil, conforme discutiremos na seção posterior.

Mesmo com o município sob sua administração não tendo aderido ao processo de municipalização em curso, o Chefe do Executivo de uma das municipalidades em estudo apresenta maior disposição em assumir a responsabilidade por matrículas do ensino fundamental mediante a criação de rede própria, tomando como exemplo um outro município da Região. Entretanto, reconhece que – apesar das benesses de ordem financeira – a instalação de rede própria para atendimento ao ensino fundamental também acarreta grandes

²⁷³ Entrevista concedida ao pesquisador em 24/01/2003.

²⁷⁴ Entre 1999 e 2006, conforme dados do INEP, as funções docentes no ensino fundamental na dependência administrativa municipal, no âmbito do Estado de São Paulo, saltaram de 55.040 para 91.976 (incremento de 67,1%). Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>.

dificuldades para o município, sobretudo no que se refere aos prédios escolares necessários para o funcionamento de escolas.

Eu tenho vontade sim de mexer com a municipalização, certo? Até eu pensei de fazer igual Marília. Ao invés de municipalizar o ensino, fazer a rede própria. Então você começa hoje com uma 1ª série, no ano que vem você já vai ter uma... Você já está soltando os alunos aqui. Eu tenho a pré-escola. Nós temos o Pré I, o Pré II e temos o Pré III. O Pré III já mexe... Quase alfabetiza o aluno. Então ele já vai para a 1ª série quase lendo e escrevendo. Se ele vai para a 1ª série, poderia ir já para uma 1ª série nossa. Só que você vai matar o Estado, não é? Na rede própria você fica com o dinheiro do FUNDEF, então nós ficaríamos com o dinheiro para estar aplicando. Foi o que Marília fez e é uma experiência bem sucedida, porque eles fizeram rede própria. Então eles só trabalham com... Mas aí a gente precisaria ter espaço, prédio para estar trabalhando (PREFEITO MUNICIPAL – 07).²⁷⁵

Cumpre informar que Marília apresentava situação peculiar no que se refere à instalação de sua rede própria, pois possuía alguns prédios municipais que estavam cedidos à rede estadual e já ocupados com o ensino fundamental, bastando apenas reintegrá-los.²⁷⁶

4.5 A municipalização induzida e o impacto na educação infantil

Grosso modo, pode-se dizer que o crescimento da educação infantil²⁷⁷ “[...] deu-se mais intensamente a partir dos anos 70, alcançando taxas de crescimento bastante promissoras, de até 11% ao ano, até 1993” (GUIMARÃES; PINTO, 2001, p. 93).

²⁷⁵ Entrevista concedida ao pesquisador em 17/04/2006.

²⁷⁶ Conforme evidenciado no item 4.2 deste trabalho.

²⁷⁷ A Lei nº 9.394 (LDB), de 20 de dezembro de 1996, definiu a educação infantil como primeira etapa da educação básica (art. 29), devendo ser oferecida em: “I - creches, ou entidades equivalente, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade” (art. 30). A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, ao alterar o Art. 6º da LDB, tornou obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Contraditória, a lei antecipou para seis anos a idade de ingresso no ensino fundamental sem, entretanto, ampliar de oito para nove anos a duração deste nível de ensino. Corrigindo posteriormente tal distorção, a Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, alterou o art. 32 da LDB, o qual passou a vigorar com a seguinte redação: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação do cidadão, mediante:”. Regulamentando a matéria, a Resolução CNE/CEB nº 3, de 03 de agosto de 2005, fixou normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. Em seu art. 1º determinou que “a antecipação da obrigatoriedade de matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade implica na ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos”. Em seu Art. 2º estabeleceu que “a organização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos e da Educação Infantil” adotasse, observando novas faixas etárias, a seguinte nomenclatura: Creche, até 3 anos de idade; Pré-escola, 4 e 5 anos de idade (Educação Infantil); Anos iniciais, de 6 a 10 anos de idade; e Anos finais, de 11 a 14 anos de idade (Ensino Fundamental). Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o inciso IV do art. 208 da Constituição Federal de 1988, o qual passou a vigorar com a seguinte redação: “IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.

A despeito da importância crescente que vem sendo atribuída à educação infantil, nunca houve no país a formulação de uma política de financiamento específica para esta primeira etapa da educação básica.

Conforme sublinha Bueno (2004, p. 184-185):

A absorção gradual da educação infantil pelos municípios constituía uma tendência desde os anos 1970, que se concretizava com sucesso localizado, muitas dificuldades e descaso do poder estadual. Não foram criadas fontes específicas de financiamento, e a expansão ocorreu com recursos em grande parte destinados ao ensino fundamental, sob os argumentos de educação compensatória e antecipação da escolaridade.

Tendo em vista que o atendimento à educação infantil é praticamente proporcionado pelos municípios, as alterações promovidas na legislação federal no final de 1996 – introduzindo no Brasil uma sistemática de financiamento destinada à cobertura de um único nível de ensino – resultaram num quadro de agravamento no que se refere particularmente à manutenção e desenvolvimento desta importante e indispensável modalidade de ensino.

Como explicam Guimarães e Pinto (2001, p. 97):

A recente implantação do Fundef ao mesmo tempo em que priorizou o financiamento do ensino fundamental, acabou por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que Estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes.

Oliveira (1999b, p. 33) ainda complementa a explicação anterior, destacando que:

A ênfase no ensino fundamental, sem negarmos a importância desse nível de ensino, deixou “órfãos” os demais níveis. Dessa forma, os municípios dispõem de apenas 40% de seu orçamento [vinculado à educação] para fazer frente à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Por outro lado, os Estados dispõem do mesmo percentual para desenvolver o ensino médio, o qual vem recebendo pressões cada vez maiores por vagas.

Depreende-se, deste modo, que a subvinculação de recursos estabelecida em meados dos anos 1990 prejudicou consideravelmente a oferta da educação infantil na medida em que esta importante etapa da educação básica – que não contava com nenhuma fonte específica de financiamento – vinha sendo, em grande parte, custeada com os recursos que deveriam ser aplicados no ensino fundamental.

Diante deste cenário, tanto administradores públicos municipais quanto educadores e pesquisadores demonstraram grande temor em relação à implantação do FUNDEF, apontando que esta medida resultaria em curto prazo na estagnação, no rebaixamento da qualidade ou até mesmo na redução da oferta dos serviços educacionais prestados até então pelos municípios, com especial destaque para o atendimento à educação infantil.

Nesse sentido, analisando o impacto do FUNDEF para a educação infantil, Pinto (1999, p. 95) previu que um dos grandes efeitos deste Fundo seria:

[...] o de reduzir os gastos com Educação Infantil por parte das prefeituras (principais responsáveis por este nível de ensino), bem como aqueles com Educação de Jovens e Adultos por parte dos Estados e Municípios visto que estes alunos não são contabilizados para recebimento dos recursos do Fundef.

Na mesma direção, Guimarães (1999, p. 89) anteviu:

É possível e bastante provável que, onde não havia pré-escola antes da implantação do FUNDEF, 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.

De acordo com Didonet (2005, p. 30-31), tais previsões infelizmente se confirmaram. Nas suas palavras:

A educação infantil, particularmente, sofreu um revés nos primeiros anos do Fundef. As matrículas retrocederam na pré-escola. Creches foram fechadas e crianças mandadas embora, porque os municípios que investiam nessas instituições, ao verem retidos no Fundo estadual do ensino fundamental 15% de seus recursos de FPM e do repasse de ICMS, ficaram sem dinheiro para manter a educação infantil. Aos poucos, foram encontradas formas de equilibrar o orçamento e as matrículas voltaram a crescer. Mas não no ritmo da procura. Creches e pré-escolas públicas que fazem lista de interessados registram um número tão grande de pessoas aguardando uma vaga, que seria necessário dobrar sua capacidade de atendimento.

No Estado de São Paulo, especificamente, anteriormente ao advento do FUNDEF havia um quadro de descumprimento parcial por parte da grande maioria das administrações locais, que ou investia na educação infantil e de jovens e adultos ou aplicava somente na educação infantil os recursos municipais vinculados constitucionalmente à área da educação (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997). Quase sempre a atuação das municipalidades se dava, preponderantemente, na educação infantil, ficando a participação no ensino fundamental

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

Neste contexto, a maioria dos administradores municipais do Estado argumentava que inevitavelmente ocorreria “um rebaixamento da qualidade dos programas de educação infantil que ofereciam, até a estagnação da oferta de vagas e, em casos mais graves, a redução do atendimento” (GUIMARÃES, 1999, p. 85) se tivesse também que atuar no fundamental.

Em contrapartida, na perspectiva da SEE o referido temor não apresentava qualquer justificativa plausível, pois argumentava – apoiada em dados da FUNDAP – “[...] que os 10% restantes para aplicação com o ensino seriam suficientes para cobrir as despesas com a educação infantil, com per capita razoáveis” (GUIMARÃES, 1998, p. 131).

Pode-se afirmar, no caso paulista, que, além de indutora do processo de municipalização do ensino fundamental, a implantação do FUNDEF trouxe conseqüências imediatas para a educação infantil.

Alguns pesquisadores (BASSI, 1999; GUIMARÃES, 1998, 2000, 2004; GUIMARÃES; REIS, 2000), ao examinarem a evolução do total de matrículas em educação infantil no conjunto da dependência administrativa municipal, demonstram em seus estudos que houve uma desaceleração nas taxas de crescimento nesse nível de ensino, que pode ser certamente creditada a instauração do FUNDEF e ao decorrente processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Estado de São Paulo.

Tabela 10 – Estado de São Paulo – Educação Infantil – Matrícula inicial por rede de ensino – 1995-2004

Ano	Estadual ¹	%	Municipal	%	Particular	%	Federal	%	Total	%
1995	989	0,1	748.804	82,1	161.793	17,7	-	-	911.586	100
1996	488	0,1	829.034	85,1	144.483	14,8	-	-	974005	100
1997	-	-	950.744	84,5	174.336	15,5	-	-	1.125.080	100
1998	-	-	957.656	83,8	184.660	16,2	-	-	1.142.316	100
1999	506	0,0	1.053.542	79,5	271.491	20,5	350	0,0	1.325.889	100
2000	641	0,0	1.084.479	78,1	303.772	21,9	350	0,0	1.389.242	100
2001	754	0,1	1.136.847	76,7	345.024	23,3	332	0,0	1.482.957	100
2002	502	0,0	1.196.481	76,0	377.655	24,9	316	0,0	1.574.954	100
2003	719	0,0	1.258.977	75,2	415.101	24,8	357	0,0	1.675.154	100
2004	1.071	0,1	1.339.650	75,0	445.020	24,9	354	0,0	1.786.095	100

Fonte: São Paulo (2005). ¹A partir de 1999 corresponde aos Centros de Convivência Infantil (CCI) implantados em órgãos públicos para atender filhos de funcionários.

Os dados da tabela 10 revelam uma tendência de queda na participação da esfera municipal na oferta de matrículas na educação infantil entre 1998 (ano em que foi implantado o FUNDEF) e 2004, que passou de 83,8% para 75,0%. Há que se destacar, também, que, de um lado “[...] houve uma desaceleração nas taxas de crescimento [...]” (GUIMARÃES, 2004, p. 202), inferiores àquelas verificadas em anos anteriores ao da vigência do FUNDEF, de outro, houve um aumento no número absoluto de matrículas na educação infantil pela esfera municipal no período considerado, que subiu de 957.656 para 1.339.650 (incremento de 39,9%).

Em relação ao período de 1995 a 2004, os dados do Centro de Informações Educacionais da SEE²⁷⁸ indicam que as administrações municipais paulistas apresentam as seguintes taxas de crescimento anual na educação infantil: 10,7% (1996), 14,7 (1997), 0,7 (1998), 10,0 (1999), 2,9 (2000), 4,8 (2001), 5,2 (2002), 5,2 (2003) e 6,4 (2004).

Com relação à Região de Governo de Marília, particularmente, os números mostram que os danos anunciados para a educação infantil²⁷⁹ foram mais acentuados, convalidando as previsões de que a implantação do FUNDEF impactaria negativamente o atendimento desse nível de ensino, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 11 – Região de Governo de Marília – Ensino Pré-escolar – Evolução da Matrícula Inicial por Município – 1995-2005

Município	1995 ¹	1996 ¹	1997 ¹	1998 ¹	1999 ¹	2000 ¹	2001 ¹	2002 ²	2003 ²	2004 ²	2005 ²
Álvaro C.	102	116	100	164	161	148	143	174	189	189	172
Alvinlândia	61	62	96	56	58	57	59	112	115	109	124
Echaporã	135	174	294	263	291	293	315	293	291	269	312
Fernão	NA	NA	NA	44	22	23	40	69	62	62	63
Gália	89	151	155	185	244	220	231	237	259	256	224
Garça	1.420	1.711	1.655	1430	1.564	1.750	1.667	1.755	1.675	1.612	1.750
Júlio M.	132	126	225	146	152	160	153	161	169	165	164
Lupércio	66	59	91	118	29	84	100	99	153	146	150
Marília	9.599	9.684	10.239	8.070	8.256	8.612	8.794	8.722	8.807	8.646	8.301
Ocaçu	48	116	250	108	90	83	122	176	170	205	202
Oriente	202	203	195	173	210	198	202	254	245	274	274
Oscar B.	65	89	185	96	88	88	83	99	100	90	75
Pompéia	866	929	1.053	690	757	761	841	719	753	860	823
Vera Cruz	484	491	437	528	485	498	412	434	503	499	442
Total	13.269	13.911	14.975	12.071	12.402	12.975	13.162	13.304	13.491	13.382	13.076
Evolução %	-	4,8	7,6	-19,4	2,7	4,6	1,4	1,0	1,4	-0,8	-2,3

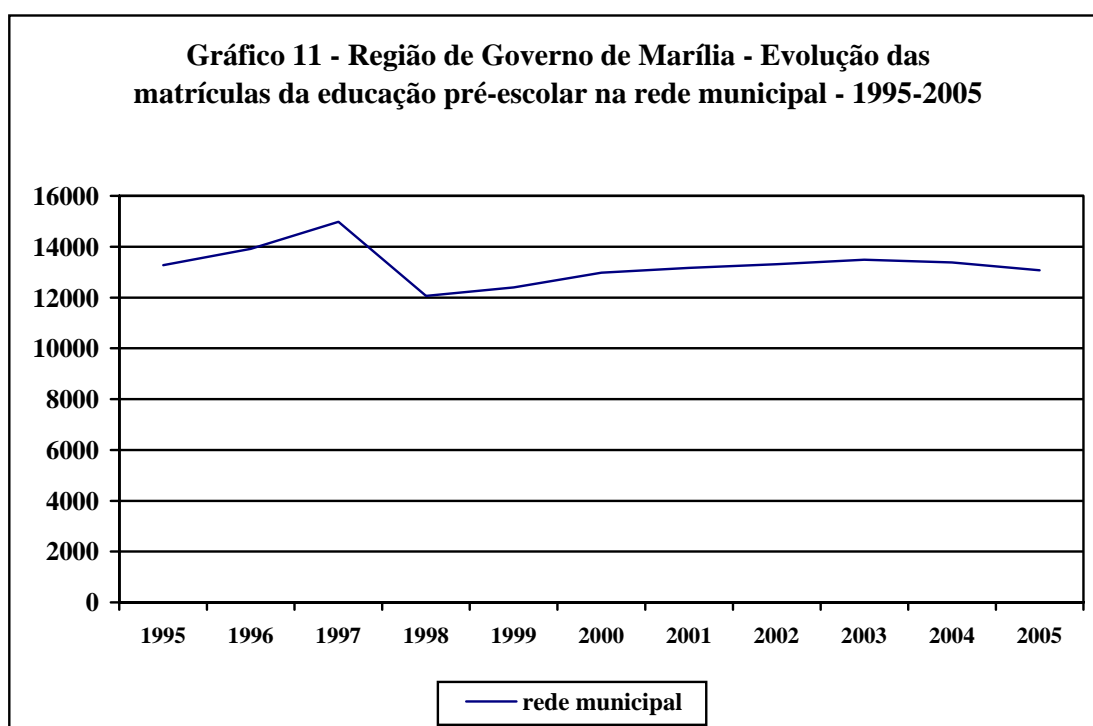
Fonte: ¹Seade (2006b). ²Brasil (2005a). Nota: NA – Não se aplica.

²⁷⁸ Fonte: São Paulo (2005).

²⁷⁹ Tendo em vista a carência de estatísticas oficiais a respeito da modalidade creche (0 a 3 anos), historicamente atrelada às áreas da assistência e promoção social, nesta parte do trabalho as referências à educação infantil se limitam ao atendimento da faixa etária de 4 a 6 anos de idade (pré-escola), da qual dispomos de dados mais consistentes e confiáveis.

O exame da evolução do total de matrículas em educação infantil no conjunto da dependência administrativa municipal, considerada a pré-escola, mostra uma tendência ascendente até 1997. Contudo, essa tendência de crescimento foi fortemente contida em 1998, quando se registrou uma redução de 2.904 (-19,4%)²⁸⁰ matrículas nessa modalidade de ensino em relação ao ano de 1997. Se considerarmos que 1998 foi o primeiro ano de vigência do FUNDEF no Estado de São Paulo, essa significativa redução no número de matrículas pode ser atribuída à sua implantação, uma vez que tal Fundo concede prioridade financeira ao ensino fundamental em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica. Decorrido o ano em que o FUNDEF entrou em vigor, observa-se na tabela 11 um crescimento – ainda que tímido – do número de matrículas a partir de 1999. Contudo, tal crescimento não foi suficiente ainda para a retomada do número de matrículas que se verificara no ano anterior à implantação do Fundo.

O gráfico, a seguir, ilustra claramente a forte desaceleração do crescimento das matrículas em educação infantil ocorrida na Região de Governo de Marília após a vigência do FUNDEF.



Fonte: SEADE (2006b). Brasil (2005a).

²⁸⁰ Entre 1997 (ano anterior à implantação do FUNDEF) e 2005, houve uma redução de 12,68% matrículas na modalidade de ensino em questão.

Uma análise particularizada indica que, após a implementação do FUNDEF, houve uma estabilização na oferta de matrículas nos municípios de Álvaro de Carvalho, Echaporã, Gália, Oriente e Vera Cruz. Contudo, em Alvinlândia, Garça, Júlio Mesquita, Marília, Ocaçu, Oscar Bressane e Pompéia houve uma acentuada redução no número de matrículas no primeiro ano de vigência do Fundo, seguida de uma evolução oscilante a partir de então. Situação semelhante apresentaram os municípios de Fernão e Lupércio, porém a partir de 1999.

A redução de matrículas na educação infantil significa um terrível retrocesso para as comunidades locais, afetando diretamente parcelas expressivas da população que depende exclusivamente da oferta pública deste serviço educacional que, como se sabe, cumpre função tanto pedagógica quanto social.

Não resta dúvida, então, que ao mesmo tempo em que conferiu prioridade financeira ao ensino fundamental o FUNDEF prejudicou diretamente a educação infantil, na medida em que deixou a primeira etapa da educação básica desprovida de recursos.

Ao que tudo indica, a redução/desaceleração no ritmo de crescimento das matrículas na educação infantil, verificadas no conjunto da dependência administrativa municipal na RGM, deve-se ao fato de que “os recursos antes aplicados na educação infantil [...] foram carreados [...] para o ensino fundamental” (GUIMARÃES, 2002, p. 51).

As dificuldades enfrentadas pela administração local para manter os serviços de educação infantil funcionando regularmente, após o advento do FUNDEF, ficam explícitas no relato abaixo:

Porque a gente fazer tudo com recursos só do próprio município... Com essa retenção ficou muito difícil. Eu que criei a EMEI. Assim, ela funcionava numa sala da creche. Trouxemos a escola, eram apenas duas salas de aula. Hoje nós estamos com quatro salas, dois períodos, com oito professores, tudo municipal. Então está sendo muito difícil pra nós. Temos até que fazer uma ampliação nela, pela quantidade de alunos que nós temos. Inclusive hoje ela não está suportando na sala de aula... Aonde tivemos que colocar uma... O Pré I. Tivemos que aproveitar até uma sala da creche municipal para poder ter um professor com os alunos. Para poder suportar. Se não tivéssemos essa retenção aí, porque você sabe que 15% para o município faz diferença, não é? (PREFEITO MUNICIPAL – 05).²⁸¹

O Prefeito Municipal – 13, por sua vez, faz uma crítica forte ao atual modelo de financiamento da educação no Brasil, pois no seu entendimento o mesmo desconsidera as diferentes realidades existentes.

²⁸¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/04/2006.

Olha, eu tenho uma observação nesse ponto importante, que acho que é muito importante. Nós temos hoje a obrigatoriedade dos 25% da receita corrente para aplicar no ensino, sendo que você tem desse valor, dos 25% pelo menos, os 15% que tem que ser aplicados no ensino fundamental, está certo? E você tem 10% ou menos de 10% para o infantil, porque os 15% do fundamental pode entrar nos 10% da infantil, mas os 10% da infantil não pode entrar nos 15% da fundamental. Você não pode aplicar 13% na fundamental e 12% na infantil, não é? Mas você pode aplicar 18% no fundamental e 7% no infantil. Então eu acho que deveria haver flexibilidade nessa direção. Acho que as administrações municipais deveriam saber... Porque cada Prefeito, cada município sabe da sua necessidade. Então se estou bem estruturado na área do fundamental, se estou com uma estrutura bem montada, com os professores bem qualificados, bem treinados e preciso trabalhar no infantil eu não tenho recursos para o infantil. Por que? Porque eu banco a minha rede do infantil, está certo? Eu tenho os 10%, tenho que bancar a rede e o que sobra para investimentos é muito pouco, é mínimo. Então você fica limitado, você acaba tendo que lançar mão de recursos próprios, fora desses do ensino, para você poder estar colocando na educação infantil. E no fundamental... Porque de repente se é o meu fundamental que é deficitário, eu posso usar recursos do infantil e priorizar ele. Mas não posso fazer o inverso. Então eu acho que flexibilidade deveria haver, porque de repente a minha necessidade no município não é mais o fundamental, é o infantil. Eu é que tenho que saber isso. Não são as leis que têm que me engessar para eu poder ficar fazendo aquilo que precisa. De repente você gasta dinheiro desnecessário porque você tem que cumprir um dispositivo constitucional com relação ao ensino, não é? Você gasta um dinheiro mal gasto enquanto as suas prioridades são outras, dentro do ensino mesmo (PREFEITO MUNICIPAL – 13).²⁸²

Ocorre que temos um modelo de financiamento com os olhos voltados exclusivamente para o ensino fundamental, em detrimento dos outros níveis de ensino que compõem a educação básica. “Se o ensino fundamental é o único obrigatório, tanto para a criança quanto para o Estado, a prioridade política, o investimento técnico, os recursos financeiros e as maiores cobranças de resultados se voltam para ele” (DIDONET, 2005, p. 26). Deste modo, o redirecionamento para o ensino fundamental dos recursos que, em tese, caberiam à educação infantil se insere neste entendimento. Conforme explica o autor mencionado anteriormente:

No processo legislativo do Plano Nacional de Educação houve uma redação preliminar do capítulo de educação infantil que determinava a aplicação daqueles dez por cento por parte do Município na educação infantil. Importantes órgãos normativos e administrativos do sistema de ensino pediram para acrescentar o advérbio “prioritariamente”. Por que? A resposta parece óbvia: para que não fosse obrigatória e, portanto, pudesse ser usada em outros níveis, inclusive no ensino fundamental.

O PNE estabeleceu a meta de aplicar prioritariamente na educação infantil os 10% de MDE não incluídos no Fundef (Metas 21, do capítulo sobre a Educação Infantil e 8, do Financiamento). Mas a presença do advérbio não é decorativa. Está aí para dizer: se não der, se outro motivo se apresentar, está

²⁸² Entrevista concedida ao pesquisador em 19/05/2006.

dispensado. E esse motivo surge com frequência. Basta fazer o seguinte raciocínio: 60% dos valores do Fundef devem ser, obrigatoriamente, aplicados no pagamento dos professores. (O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, tomando o texto da EC 14, exige que seja exclusivamente na remuneração dos professores em efetivo exercício na sala de aula. Os que ocupam cargo de direção, orientação, supervisão não podem ser pagos com esses recursos. Outros TCE aceitam o pagamento do pessoal do magistério, conforme está dito na Lei nº 9.424/96). Os restantes 40% teriam que dar conta das despesas de manutenção da escola, serviços de secretaria, outros serviços, pagamento do pessoal técnico e auxiliar e dos aposentados do magistério. Os valores não alcançam as necessidades. Recorrer aos 10% que não entraram no Fundo é a primeira saída... Com isso, a educação infantil, entendida como importante, mas (equivocadamente) como não obrigatória, acaba cedendo (DIDONET, 2005, p. 27-31).

Diante da constatação da escassez dos recursos destinados à educação infantil, Schorr (2004, p. 148) indica possíveis caminhos para o financiamento desta etapa do ensino. Nas palavras do citado autor:

A questão dos recursos públicos voltados a esse atendimento, não raras vezes, são insuficientes para a cobertura da demanda da rede mantida pela administração municipal, tendo em vista que seu funcionamento, em especial no tocante às creches que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade, realiza-se em período integral. Diante disso, às vezes torna-se inevitável a necessidade de realização de parcerias, ou mesmo convênios entre a rede pública de creches e as empresas privadas locais para atendimento dos filhos de seus operários, com repasse de valores per capita fixados mediante entendimentos entre a municipalidade e as respectivas empresas colaboradoras com o projeto de atendimento à criança em idade escolar. Outra questão que poderá se constituir em alternativa será a parceria na manutenção dos equipamentos e instalações utilizadas pela rede municipal de educação infantil com empresas privadas locais, oferecendo-se como contrapartida a possibilidade de espaços para a divulgação das mesmas, por intermédio de outdoors ou mesmo pintura de espaços externos (muros etc.).

Ao nosso ver, a busca de parcerias por parte das administrações municipais como alternativa para o financiamento da educação infantil contém duas implicações que merece melhor análise, mesmo que rapidamente.

Convém registrar, em primeiro lugar, que a concretização de parcerias para o atendimento educacional não se constitui tarefa tão fácil quanto se possa imaginar. Nesse sentido, quando questionado sobre o que o município sob sua administração vinha fazendo para manter ou ampliar o atendimento dos serviços educacionais que já eram ofertados à população local antes do advento do FUNDEF, o Chefe do Executivo assim se manifestou: “Por enquanto estamos com recursos só da Prefeitura. Estamos correndo atrás de parcerias, mas não está sendo muito fácil. Não. Está muito difícil” (PREFEITO MUNICIPAL – 05).²⁸³

²⁸³ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/04/2006.

Cabe discutir, ainda, com a importância que o assunto requer, se a proposição de parcerias visando angariar recursos para a oferta e manutenção da educação infantil é uma alternativa que merece ser apoiada e incentivada ou se, em realidade, ela pode “significar uma desobrigação do Estado de garantia do direito à educação” (SOUZA, 2004, p. 236).

O fato é que, em face da insuficiência de recursos, as administrações municipais dificilmente conseguem conciliar os bons serviços de educação infantil, que já prestavam, com o ensino fundamental que, repentinamente, tiveram que assumir.

Nesse sentido, Guimarães (2004, p. 204) aponta que “as dificuldades que os municípios têm enfrentado para compatibilizar os serviços da educação que já mantinham (que deveriam manter e/ou ampliar) com as novas demandas do ensino fundamental têm levado os administradores a soluções engenhosas e no limite da legalidade”.

No caso da Região de Governo de Marília, especificamente, destacamos que uma importante estratégia adotada pelas administrações municipais para superar o difícil equacionamento da escassez de recursos foi a de promover a junção da educação infantil e do ensino fundamental em um mesmo prédio escolar, por meio da criação de EMEIF ou EMEFEI, conforme a denominação seguida pela municipalidade. Constatamos que cinco (ou 45,5%), dos onze municípios em estudo que ofertam o ensino fundamental, faz uso deste expediente. Em contrapartida, seis (ou 54,5%) mantêm somente Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF's), destinadas ao atendimento exclusivo de 1ª a 4ª série.

A coexistência destes dois níveis de ensino numa só unidade escolar permite à administração municipal “redirecionar” seus recursos educacionais para ajudar a custear a educação infantil, na medida em que gastos com pessoal, manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de materiais, etc., podem ser pagos com recursos do ensino fundamental, bem como a redução de despesas, expressa no discurso de um dos Prefeitos.

Eliminamos despesas. Como água, luz, não é? Centralizamos tudo num lugar único. A cidade é pequena, não teria porque a gente separar. Aí eu volto a falar, para o município construir uma EMEI hoje o município não tem condição. Porque com o dinheiro do FUNDEF eu não posso construir uma EMEI, eu posso uma EMEF, não é? Então nós não teríamos condições de construir uma EMEI. Então nós entramos em acordo com a direção da escola no início do nosso mandato, no ano passado, e adequamos o prédio para que pudesse... que tivesse condições de receber a EMEI, não é? Então ficou uma divisória provavelmente definitiva (PREFEITO MUNICIPAL – 11).²⁸⁴

Com a priorização ao ensino fundamental e a indução à municipalização deste nível de ensino, mais do que nunca “[...] a educação infantil carece de definições e políticas de

²⁸⁴ Entrevista concedida ao pesquisador em 05/05/2006.

financiamento que permitam retomar ou garantir a dinâmica de crescimento experimentada nas duas últimas décadas” (GUMARÃES; REIS, 2000, p. 195).

4.5.1 A Educação de Jovens e Adultos no contexto da municipalização induzida

Tal qual a educação infantil, a educação de jovens e adultos (EJA) também sofreu um duro golpe com a criação e posterior implantação do FUNDEF, centrado no ensino fundamental regular.

Alguns analistas da educação de jovens e adultos (SALES, 2003; SILVA; GIL; DI PIERRO, 1999) entendem que o FUNDEF, voltando-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental regular, restringiu sobremaneira as possibilidades de expansão da EJA, que vinha sendo crescentemente ofertada pelas administrações municipais.²⁸⁵

Nesse sentido, Sales (2003, p. 343) aponta que “a tendência à municipalização da EJA poderia ser muito mais intensa não fosse a implantação da lei do FUNDEF que, por não permitir a utilização de recursos do Fundo em EJA, acabou por inibir seu crescimento nos Municípios [...]”.

A Lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, sofreu três vetos presidenciais. O primeiro deles é o que impede que “as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência” (Art. 2º, § 1º, II) sejam computadas para efeito de distribuição dos recursos de tal Fundo.

Não obstante a limitação financeira imposta pelo FUNDEF houve um crescimento das matrículas em EJA no âmbito do Estado de São Paulo, tanto na dependência administrativa estadual quanto na municipal. Tal expansão, segundo Bassi (1999, p. 29) “[...] sugere que o FUNDEF não interferiu no seu desempenho”.

²⁸⁵ No âmbito do Estado de São Paulo, “[...] considerando-se os dados de 1996, em torno de 30% dos Municípios possuíam algum tipo de atendimento a jovens e adultos analfabetos, diretamente ou através de convênios com empresas ou entidades civis [...]” (ARELARO et al, 2006).

Tabela 12 – Estado de São Paulo. Educação de Jovens e Adultos²⁸⁶ – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental na Rede Pública Estadual e Municipal

Ano	Rede Estadual					Rede Municipal				
	Ensino Fundamental					Ensino Fundamental				
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Total			1ª a 4ª	5ª a 8ª	Total		
		Presencial	Semi-presencial	Total			Presencial	Semi-presen.	Total	
1996	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1997	11.857	168.250	...	...	180.107	112.774	114.945	...	...	227.719
1998	1.600	221.493	...	...	223.093	127.410	125.636	...	...	253.046
1999	1.467	235.401	...	...	236.868	133.605	141.980	...	...	275.585
2000	2.048	234.245	...	...	236.293	138.036	159.321	...	...	297.357
2001	597	233.288	...	...	233.885	134.926	157.811	...	...	292.737
2002	816	130.380	131.196	108.103	239.299	133.607	163.570	297.177	20.759	317.936
2003	46	144.592	144.638	110.112	254.750	137.177	170.942	308.119	15.768	323.887
2004	530	147.644	148.174	114.849	263.023	140.587	180.576	321.163	12.905	334.068

Fonte: São Paulo (2005). **Nota:** A partir de 2002 o Censo Escolar discrimina os dados: curso presencial e semipresencial. ...dados não coletados.

O exame da evolução do total de matrículas em EJA, tanto na dependência administrativa estadual quanto no conjunto da dependência administrativa municipal, mostra uma tendência contínua (ressalvados os anos de 2000 e 2001) de expansão da oferta desta modalidade de ensino. Na rede estadual de ensino o total de atendimento passou de 180.107 para 263.023 no período de 1997 a 2004, o que representa um crescimento de 46,03%. A dependência administrativa municipal, por sua vez, saltou de 227.719 para 334.068 no período considerado (incremento de 46,7%).

Ainda de acordo com a tabela 27, verifica-se que em relação ao atendimento do segmento de 1ª a 4ª série as matrículas estaduais decresceram impressionantemente no período de 1997 a 2004, caindo de 11.857 para apenas 530 (redução de 2.137,2%). Em contrapartida, as administrações municipais apresentaram expansão de 24,7% no mesmo período, passando de 112.774 para 140.587 matrículas.

Com relação à Região de Governo de Marília, especificamente, a ausência de dados²⁸⁷ disponíveis sobre EJA (desagregados por município) anteriores ao ano de 1999 compromete a

²⁸⁶ A Secretaria de Estado da Educação informa que a EJA “destina-se àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria; organizada em cursos presenciais, semipresenciais ou a distância e exames supletivo. Os cursos podem ser: **Presenciais** - aqueles com presença obrigatória dos alunos em sala de aula e avaliação no processo; e **Semipresenciais/Presença Flexível/Telessalas** - ministrados em salas especiais, por meio de vídeo-aulas e material didático de uso individualizado, por disciplina; contam com atendimento personalizado de orientadores de aprendizagem para acompanhamento dos estudos; a presença é flexível e os alunos são submetidos a uma avaliação final, que tem por função validar as avaliações no processo” (SÃO PAULO, 2005, p. 87, grifo do autor).

análise da evolução das matrículas nesse ensino após o advento do FUNDEF e a decorrente municipalização induzida do ensino fundamental.

Tabela 13 – Região de Governo de Marília – Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental) – Evolução da Matrícula Inicial por Município – 1999-2005

Município	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Álvaro de Carvalho	66	68	47	0	22	36	45
Alvinlândia	0	0	0	0	26	24	25
Echaporã	38	57	28	49	27	14	0
Fernão	0	0	0	0	0	0	0
Gália	0	0	0	0	0	0	0
Garça	153	102	130	126	116	118	103
Júlio Mesquita	36	30	20	9	9	17	19
Lupércio	0	0	0	0	0	0	0
Marília	283	441	526	412	313	271	395
Ocaçu	0	0	0	0	0	0	0
Oriente	0	0	0	0	0	0	0
Oscar Bressane	19	15	21	25	18	22	21
Pompéia	67	55	55	55	55	42	18
Vera Cruz	0	0	0	0	48	63	56
Total	662	768	827	676	634	607	682

Fonte: São Paulo (2005). Brasil (2005a).

Como se vê na tabela 13, cinco municípios da Região em estudo não mantêm nenhum atendimento a EJA no período de 1999 a 2005 (Fernão e Lupércio – que municipalizaram o ensino fundamental – e Gália, Ocaçu e Oriente – que não aderiram à municipalização), insinuando possíveis “efeitos colaterais” do FUNDEF nesta modalidade. Por outro lado, o atendimento ao EJA só passou a ser proporcionado por duas administrações municipais a partir do momento em que ambas aderiram à municipalização em curso, contrariando assim a “[...] hipótese de impacto negativo do FUNDEF” nesta modalidade de ensino.

²⁸⁷ Estamos trabalhando com os dados disponibilizados pelo Censo Escolar MEC/INEP.

4.6 Do FUNDEF ao FUNDEB: o que muda para as administrações municipais da Região de Governo de Marília

Desde o início de sua existência o FUNDEF, por conta das suas limitações, tornou-se alvo de fortes críticas feitas por autoridades, especialistas, educadores e entidades representativas da área educacional (como o CONSED²⁸⁸, a CNTE²⁸⁹ e a UNDIME), sobretudo em relação à sua abrangência e volume de recursos.

Desconsiderando o conceito de educação básica, tal sistemática de financiamento da educação – centrada apenas num único nível de ensino – acabou

[...] por beneficiar sobremaneira as ações voltadas ao ensino fundamental – não há como se esquecer de que esse nível de ensino foi escolhido como objeto central da política de governo no período de 1995 a 2002. Em contrapartida, para a educação infantil e o ensino médio [esta] estrutura de financiamento [restringiu] bastante o poder de dispêndio e, conseqüentemente, as possibilidades de ampliação do acesso e de maior abrangência e qualidade (ABRAHÃO, 2005, p. 844).

Na avaliação de Fernandes,

A implantação do Fundef a partir de 1998 contribuiu para a ampliação do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão as crianças em idade escolarizável na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda. O impulso que o Fundef promoveu no segmento do ensino fundamental público é uma das razões desse fenômeno. E desconsiderou a demanda de quase 50 milhões de jovens e adultos que não têm o ensino fundamental completo (2005, p. 109).

Na visão de Didonet (2005, p. 30), o FUNDEF impediu, na prática, a implementação da educação básica no país. Nas suas palavras:

[...] o Fundef não contribuiu com o conceito de educação básica. Foi estratégico para (quase) universalizar a escola obrigatória, mas, por ter reforçado um núcleo privilegiado de 8 anos no conjunto dos 17 dessa educação de base, postergou a implementação dessa nova concepção. E, assim, contribuiu para manter a hierarquia entre as três etapas.

²⁸⁸ Conselho Nacional de Secretários de Educação.

²⁸⁹ Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação.

O não-cumprimento, pelo próprio governo federal, da legislação do FUNDEF (art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96) também acabou comprometendo o volume de recursos deste Fundo, conforme revela o trecho abaixo:

Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% dos recursos desse Fundo; em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3% do total. Esse declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo per capita que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do Fundo como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa da participação do governo federal na composição do FUNDEF configurou, para alguns, uma forma de desobrigação do Ministério para com o ensino fundamental (ABRAHÃO, 2005, p. 844-845).

Tanto os baixos valores referentes ao custo-aluno fixados a cada ano pelo governo federal, quanto o baixo aporte de recursos destinados pela União para a complementação do FUNDEF, passaram a ser sistematicamente contestados pelas entidades representativas da área educacional, que se mobilizaram incansavelmente pela revisão dos valores.

Cury (2005, p. 21) informa que “a dívida da União para com o Fundef, de 1997 a 2002, marcada pelo não-cumprimento do espírito e da letra que criaram esse fundo, [foi] de 9 bilhões de reais”.

De acordo com Arelaro (2005, p. 1051-1052), não foi só o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que descumpriu o que preceitua o art. 6º, caput e § 1º da Lei 9.424/96. Conforme destaca a autora em questão, o atual governo (do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva) – instalado no início de 2003 – também o fez.

[...] o governo federal gastou, no período de 1998 a 2002, os menores percentuais da década no ensino fundamental. O valor estabelecido em 1997, como gasto/aluno anual, foi de R\$ 300, 00, atingindo o valor de R\$ 418, 00, para as quatro primeiras séries, em 2002, último ano do segundo Governo FHC (1999/2002), valor este defasado em cerca de 100% se obedecidos os critérios estabelecidos para o seu cálculo, nos termos da Lei n. 9.424. Nem o Governo Lula, nos três primeiros anos de sua gestão – 2003/2005 –, cumpriu o estabelecido naquela legislação.

Diante das limitações do FUNDEF e da necessidade do seu aperfeiçoamento, autoridades, especialistas, educadores e entidades ligadas à área educacional começaram a advogar a instituição de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Conforme sintetiza Pinto (2005, p. 73), a idéia central do FUNDEB:

[...] é destinar o conjunto dos recursos vinculados à educação (ou a maioria destes) ao total de alunos matriculados na Educação Básica e não apenas ao ensino fundamental, como ocorre hoje com o Fundef. Com isso pretende-se estimular os municípios a voltar a investir na educação infantil, de um lado e, de outro, assegurar os recursos necessários para as demandas crescentes do ensino médio, cujas matrículas ainda crescem somente porque muitos estados contabilizam os gastos com o pessoal que atua neste nível de ensino como se fossem realizados no ensino fundamental.

Nesse sentido, Oliveira (2004, p. 137) informa que havia no Congresso Nacional dois Projetos de Emenda Constitucional (PECs) referentes à criação de um fundo envolvendo toda a educação básica.

[...] PEC 112/99, do deputado Padre Roque (PT/PR), vinculando a este fundo 100% dos recursos dos orçamentos da educação dos Estados, Distrito Federal e municípios, alterando a vinculação de recursos da União de 18% para 20% para a rubrica “educação”, subvinculando 80% do fundo para a valorização dos profissionais da educação, além de outras alterações; PEC 34/2002, do Senador Ricardo Santos (PSDB/ES), propõe a destinação de salário-educação para a educação básica, não vincula a totalidade de recursos orçamentários ao fundo, além de outras alterações.

De acordo com Bernardi (2005, p. 126), a proposta de criação de um Fundo mais amplo que o FUNDEF, destinado ao financiamento de todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica, surgiu da seguinte maneira:

Tecido no Núcleo de Educação, Cultura e Desporto da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, do qual sou coordenadora, a primeira proposta do Fundeb foi elaborada em 1999, no calor do debate crítico acerca das incompletudes, imperfeições e limitações do Fundef, numa tentativa de resgatar propostas de parlamentares, especialmente do PT, das entidades sindicais, científicas e de gestores da educação. A sua elaboração, inicialmente sem estudos de impactos, visou responder às reivindicações da sociedade.

De fato, esta não é uma proposta nova. Já em 1999, parlamentares do PT – tendo como seu primeiro signatário o Deputado Padre Roque (PT/PR) – apresentaram na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 112 (PEC 112/99), propondo a criação do FUNDEB, “[...] que distinguiria do FUNDEF sob vários aspectos e não [...]” somente pela simples troca das consoantes finais (GUIMARÃES, 2004, p. 208).

A substituição do FUNDEF pelo FUNDEB foi um dos compromissos do Presidente Lula, enquanto candidato, junto aos trabalhadores da educação e à sociedade.²⁹⁰ Contudo, esta substituição não ocorreu na velocidade desejada.

Somente no final de 2003 o Presidente da República, através do Decreto de 21 de outubro, determinou a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo Ministério da Educação, voltado exclusivamente à questão da criação e posterior implantação do FUNDEB:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Parágrafo único. O Grupo deverá analisar a Proposta de Emenda à constituição, que institui o FUNDEB, apresentada pelo Ministério da Educação, sugerir-lhes ajustes e adequações necessárias à sua implementação e, caso assim entenda, elaborar proposta alternativa.

Art. 2º O Grupo de trabalho será integrado por três representantes de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério da Educação, que o coordenará;

II – Casa Civil da Presidência da República;

III – Ministério da Fazenda; e

IV – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º Os membros, titulares e suplentes, serão designados pelo Ministro de Estado da Educação, mediante indicação dos respectivos titulares.

§ 2º O Coordenador do Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões do Grupo (BRASIL, 2003).

Para atender o disposto no Decreto supracitado e materializar a elaboração da proposta de criação e implementação do FUNDEB, o Ministro da Educação – à época Tarso Genro – mediante a Portaria nº 648, em 16 de maio 2004, resolveu:

Art. 1º Instituir o Grupo Executivo Interno, incumbido de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

Art. 2º O Grupo Executivo será composto pelos seguintes membros: Secretário de Educação Infantil e Fundamental – SEIF, que o coordenará; Secretário Executivo do Ministério da Educação; Chefe de Gabinete do Ministério da Educação; Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP e o Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Art. 3º O Grupo Executivo realizará um conjunto de atividades, reuniões e audiências com autoridades e integrantes da sociedade civil, visando a concepção da proposta técnica do FUNDEB (BRASIL, 2004).

²⁹⁰ Conferir: Programa de Governo 2002 para a área da Educação – “Uma Escola do Tamanho do Brasil” – elaborado pela Coligação Lula Presidente. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2005.

A partir de então o Ministério da Educação passou a promover alguns colóquios²⁹¹ sobre o FUNDEB, buscando, desta forma, [...] proporcionar a participação da sociedade e dos entes federados, por meio da representação de entidades educacionais e de especialistas. As referidas entidades apresentaram propostas e sugestões, considerando suas experiências e estudos sobre o financiamento da educação (BRASIL, 2006b).

Em 14 de junho de 2005 – a poucos meses de findar o período estabelecido para a extinção do FUNDEF – o executivo federal enviou à Câmara dos Deputados a primeira versão da Proposta de Emenda Constitucional para criação do FUNDEB (PEC nº 415/05).

Contudo, o texto inicial da PEC nº 415/05 desagradou sobremaneira educadores, especialistas e representantes de diversas entidades que participaram ativamente dos colóquios sobre o FUNDEB, uma vez que não viram contempladas nele parte de suas importantes e históricas reivindicações, como a incorporação de todos os níveis, todas as etapas e modalidades da educação básica e a elevação da contrapartida da União na composição do montante de recursos do novo Fundo.²⁹²

Diante da forte rejeição e contestação que causou, a PEC 415/05 encaminhada pelo executivo federal tramitou nada tranqüilamente no Congresso Nacional, despertando intensa mobilização de diversas instituições ligadas à área da educação que passaram a lutar pela sua substituição.

Deste modo, “[...] após vários debates e apresentação de emendas parlamentares, além de intensa negociação entre a Câmara dos Deputados, primeira Casa Legislativa a apreciar a proposta, nos termos do artigo 64 da CF, e o Poder Executivo Federal, através do MEC, ocorreram importantes alterações” no texto da PEC nº 415/05 (BUTARELO, 2007, p. 85).

Aprovada em dois turnos de votação²⁹³ na Câmara dos Deputados, a primeira versão da PEC do FUNDEB, cuja redação assegurou a criação de um Fundo único voltado ao financiamento de toda a educação básica – inclusive para a modalidade creche – foi remetida ao Senado Federal, onde em 04 de julho de 2006, em primeiro e segundo turnos, um novo

²⁹¹ O MEC realizou sete colóquios sobre o FUNDEB no ano de 2004, a saber: dois de caráter nacional, que ocorreram em Brasília-DF (14/06/2004 e 09/08/2004) e cinco de caráter estadual, que ocorreram em Porto Alegre-RS (21/06/2004), São Paulo-SP (30/06/2004), Belo Horizonte-MG (05/07/2004), Teresina-PI (12/07/2004) e Palmas-TO (19/07/2004). Participaram destes colóquios “[...] representantes de diversas instituições ligadas à área da Educação como: MEC, FNDE, UBES, CNTE, UNDIME, CONSED, FNP, Campanha para a Defesa da Educação, CNM, CNI, Prefeituras Municipais, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais do FUNDEF, Sindicatos, especialistas/pesquisadores, entidades representativas de pais e de estudantes, dentre outras” (BRASIL, 2006b).

²⁹² Contraditoriamente, a modalidade creche, por exemplo, foi excluída do FUNDEB pela redação inicial da PEC nº 415/05, Fundo concebido justamente para resgatar a concepção de educação básica segregada após o advento do FUNDEF.

²⁹³ Ocorridas em 24/01/06 e 02/02/06, respectivamente.

texto foi aprovado. Por ter passado por alterações²⁹⁴ no Senado Federal, a PEC do FUNDEB precisou ser novamente votada pela Câmara dos Deputados. Em 06 de dezembro de 2006, contando com 328 votos a favor e quatro contra, a PEC obteve aprovação final, constituindo-se na Emenda Constitucional nº 53, promulgada no dia 19 de dezembro do mesmo ano.

Dando nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Emenda (EC nº53/06) determina “a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, de natureza contábil” (Art. 2º, I) (BRASIL, 2006d).

Quadro 16 – Síntese do FUNDEB – 2007 (Base: EC nº53/06)

FUNDEB			
Vigência	De 14 anos (janeiro de 2007 a dezembro de 2020)		
Abrangência	Educação Básica (da Creche ao Ensino Médio)		
Fontes de Recursos que compõem o Fundo (Contribuição de Estados, DF e Municípios)	<ul style="list-style-type: none"> • 16,66% no 1º ano (2007); • 18,33% no 2º ano (2008); e • 20% a partir do 3º ano (2009), sobre: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <ul style="list-style-type: none"> -Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/Exp) - Desoneração de Exportações (LC 87/96) </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <ul style="list-style-type: none"> • 6,66 no 1º ano (2007); • 13,33% no 2º ano (2008); e • 20%, a partir do 3º ano (2009), sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios (ITR) </td> </tr> </table> 	<ul style="list-style-type: none"> -Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/Exp) - Desoneração de Exportações (LC 87/96) 	<ul style="list-style-type: none"> • 6,66 no 1º ano (2007); • 13,33% no 2º ano (2008); e • 20%, a partir do 3º ano (2009), sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios (ITR)
<ul style="list-style-type: none"> -Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/Exp) - Desoneração de Exportações (LC 87/96) 	<ul style="list-style-type: none"> • 6,66 no 1º ano (2007); • 13,33% no 2º ano (2008); e • 20%, a partir do 3º ano (2009), sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios (ITR) 		
Complementação da União ao Fundo	Considerando estimativas em valores de 2006: <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 2,0 bilhões no primeiro ano de vigência (2007); • R\$ 3,0 bilhões no segundo ano vigência (2008); • R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano vigência (2009); e • 10% do valor total do Fundo a partir do quarto ano de vigência (2010). 		
Distribuição dos recursos	Com base no número de alunos da Educação Básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, observada a seguinte escala de inclusão: <ul style="list-style-type: none"> • Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; • Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º ano; e 100% a partir do 3º ano. • Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal. 		
Valor Mínimo por aluno/ano	Fixado anualmente, observando-se os fatores de ponderação relativos as diferenças entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimentos de ensino		
Utilização dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 60% para remuneração dos Profissionais do magistério da educação básica. • O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da ed. básica 		

Fonte: Brasil (2006d).

²⁹⁴ Para uma análise detalhada das alterações sofridas pela PEC nº 415/05 encaminhada ao Congresso Nacional em 14/06/2005, durante sua longa tramitação, consultar: Butarelo (2007).

Instituído pela EC nº 53/06 e posteriormente regulamentado pela Medida Provisória nº 339²⁹⁵, de 28 de dezembro de 1996, o FUNDEB – tal qual ocorreu com o antigo Fundo – tem prazo previsto de duração: 14 anos (2007 a 2020). Embora o novo Fundo apresente um prazo maior de vigência em relação ao FUNDEF, temos mais uma vez no país uma sistemática provisória de financiamento da educação, “[...] setor que requer horizontes mais dilatados para o planejamento e a ação” (CALLEGARI, 2007, p. 1).

Diferentemente do FUNDEF, que financiava somente o ensino fundamental, o FUNDEB volta-se para o financiamento de todos os níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, desde a creche até o final do Ensino Médio, representando assim enorme avanço em relação à sistemática de financiamento anterior.

A EC nº 53/06 elevou de 15% (prevista na EC nº 14/96) para 20% a subvinculação das receitas dos impostos e transferências (constitucionalmente destinadas à educação) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.²⁹⁶ Além daqueles impostos e transferências (FPE, FPM, ICMS, IPI/Exp. e LC 87/96) que formavam o Fundo anterior, IPVA, ITCMD e ITR também constituem-se em fontes de recursos para a composição do FUNDEB.

Cumprir destacar que a passagem de 15% para 20% da subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a composição do FUNDEB ocorrerá de forma gradual até 2009, terceiro ano de vigência do novo Fundo, conforme demonstra o quadro 16.

A exemplo do que aconteceu com o FUNDEF, também no FUNDEB caberá à União complementar os recursos do Fundo “sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (Art. 2º, V) (BRASIL, 2006d).

É importante também observar que a EC nº 53/06 fixa valores mínimos de complementação da União ao FUNDEB, denotando o compromisso legal desta esfera de governo em ampliar, progressivamente (ver quadro 16), sua contribuição no financiamento da educação básica, como não fez durante a existência do FUNDEF.

Conforme avalia Callegari (2007, p.3-4):

²⁹⁵ Tendo em vista a necessária urgência na implantação do FUNDEB, o Presidente da República valeu-se do disposto no artigo 62 da Constituição Federal: “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

²⁹⁶ É importante lembrar que a PEC 112/99 previa que o novo Fundo fosse composto pelo total dos recursos vinculados constitucionalmente à educação, ou seja, os 25% da receita dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Isso é muito bom, o esforço é inédito, mas ainda é pouco diante das enormes necessidades do país. Esses recursos suplementares serão destinados para os Estados do norte e nordeste que tradicionalmente enfrentam maiores dificuldades. Nesse sentido, o Governo Federal cumpre a sua obrigação constitucional de, em matéria de financiamento da educação básica, desempenhar um papel supletivo e redistributivo. Mas sempre é bom lembrar que, no Brasil, graves problemas educacionais estão por toda parte, inclusive em cidades e regiões que não receberão os recursos suplementares previstos nos mecanismos automáticos da nova lei.

Nesse sentido, embora o governo federal destaque que a participação da União na composição do novo Fundo será muito superior àquela praticada no antigo FUNDEF²⁹⁷, é oportuno enfatizar que o FUNDEB não implica “aportes novos de recursos” (ARELARO, 2005, p. 1052).

Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB não implicam inclusão de novos recursos, “[...] visto que ambos possuem como limite os percentuais já vinculados à educação pela Constituição Federal” (PINTO, 2005, p. 73). Convém lembrar que a PEC 112/99, elaborada pela própria bancada do PT, determinava o aumento da vinculação federal à educação de 18% para 20%. Contudo, apesar das limitações financeiras, não se pode negar que o FUNDEB traz inovações importantes em relação ao Fundo que expirou no final de 2006.

A EC nº 53/06 determina que os recursos dos FUNDEB sejam “distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal” (Art. 2º, II) (BRASIL, 2006d). Ou seja, os Municípios receberão os recursos do referido Fundo com base no número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto que os Estados, por sua vez, receberão com base nos alunos matriculados no ensino fundamental e médio. Para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEB, os entes federados devem observar, ainda, uma escala gradual de inclusão de matrículas (Art. 2º, § 4º), demonstrada no quadro 16.

A EC nº 53/06 estabelece, também, que para distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB deve-se considerar “as diferenças entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimentos de ensino” (Art. 2º, III) (BRASIL, 2006d), as quais devem ser disciplinadas por lei.

Deste modo, a MP nº 339/06, que regulamenta o FUNDEB, determina em seu art. 10 que a distribuição proporcional de recursos do FUNDEB levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento da educação básica:

²⁹⁷ De acordo com o MEC, no antigo FUNDEF o governo federal investiu, em média, R\$ 570 milhões/ano para a complementação daquele Fundo.

creche; pré-escola; series iniciais do ensino fundamental urbano; series iniciais do ensino fundamental rural; series finais do ensino fundamental urbano; series finais do ensino fundamental rural; ensino fundamental em tempo integral; ensino médio urbano; ensino médio rural; ensino médio em tempo integral; ensino médio integrado à educação profissional; educação especial; educação indígena e quilombola; educação de jovens e adultos com avaliação no processo; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2006e).

A MP nº 339/06 determina, ainda, que a “ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino adotará como referencia o fator um para as séries iniciais do ensino fundamental urbano” (Art. 10, § 1º). Estabelece, também, que a “ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre setenta centésimos e um inteiro e trinta centésimos” (Art. 10, § 2º) (BRASIL, 2006e).

À Junta de Acompanhamento dos Fundos²⁹⁸, instituída pelo art. 12 da MP nº 339/06, compete “especificar anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos” do FUNDEB e baixá-las “em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte” (Art. 12, § 2º) (BRASIL, 2006e).

Quadro 17 – Ponderações aplicáveis à distribuição dos recursos do FUNDEB - 2007

Especificações	Fator
I – creche	0,80
II – pré-escola	0,90
III – series iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
IV – series iniciais do ensino fundamental rural	1,05
V – series finais do ensino fundamental urbano	1,10
VI – series finais do ensino fundamental rural	1,15
VII – ensino fundamental em tempo integral	1,25
VIII – ensino médio urbano	1,20
IX – ensino médio rural	1,25
X – ensino médio em tempo integral	1,30
XI – ensino médio integrado à educação profissional	1,30
XII – educação especial	1,20
XIII – educação indígena e quilombola	1,20
XIV – educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
XV – EJA integrada à ed. profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: Brasil (2007a).

²⁹⁸ Esta Junta apresenta a seguinte composição: um representante do MEC (que a presidirá); um representante do CONSED; e um representante da UNDIME.

Por tratar-se do primeiro ano de vigência do FUNDEB, a Junta de Acompanhamento dos Fundos estabeleceu, através da Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos do novo Fundo para o exercício de 2007 (quadro 17).

Se por um lado podemos classificar como altamente positivo o aspecto da nova sistemática de financiamento da educação brasileira contemplar todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, por outro lado, contudo, podemos classificar como extremamente frustrantes os fatores de ponderação atribuídos pela Junta do FUNDEB às duas modalidades da educação infantil (creche e pré-escola), de competência da esfera municipal. Tais fatores, além de não estarem condizentes com o custeio destas duas modalidades, reconhecidamente elevados, inviabilizam consideravelmente a criação e/ou ampliação de redes municipais de educação infantil, que ao que tudo indica tende a continuar figurando como uma espécie de “primo pobre” da nossa educação básica.

O ensino médio, por sua vez, sem negarmos a importância desse nível de ensino e também a sua situação precária por todo o país, recebeu – certamente pelo maior poder de pressão dos Estados – os maiores fatores de ponderação.

Através do Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007, o Poder Executivo Federal – levando em conta os fatores de ponderação atribuídos pela Junta de Acompanhamento dos Fundos as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica – fixou o valor anual mínimo por aluno a vigorar no exercício de 2007.

Quadro 18 – Valor anual mínimo por aluno no FUNDEB – 2007

Valor anual por aluno, por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica (Art. 15, III, da MP nº 339/2006) - R\$													
Etapas, Modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino	Creche	Pré-Escola	Séries Iniciais do EF Urbano	Séries Iniciais do EF Rural	Séries finais do EF Urbano	Séries finais do EF Rural	EF em tempo integral	EM Urbano	EM Rural	EM em tempo integral	Educação Especial	Educação indígena e quilombola	EJA com avaliação no processo
										EM integrado à ed. prof.			EJA integrada à ed. prof. de nível médio
Fator de ponderação	(0,80)	(0,90)	(1,00)	(1,05)	(1,10)	(1,15)	(1,25)	(1,20)	(1,25)	(1,30)	(1,20)	(1,20)	(0,70)
Valor anual mínimo por aluno	757,03	851,66	946,29	993,61	1.040,92	1.088,24	1.182,86	1.135,55	1.182,86	1.230,18	1.135,55	1.135,55	662,40

Fonte: Brasil (2007b).

Com relação à utilização dos recursos do FUNDEB, a nova lei determina que proporção não inferior a 60% de cada Fundo “será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício” (Art. 2º, XII) (BRASIL, 2006d), e não apenas do ensino fundamental, como previa a lei do FUNDEF.²⁹⁹ O restante dos recursos deverá ser utilizado em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96.

A MP nº 339/06, que regulamenta o FUNDEB, disciplina o cumprimento de tal dispositivo:

Art. 22. Pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, 2006e).

A MP nº 339/06 também avança ao prever a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS do FUNDEB) mais amplos e representativos, nos três níveis de governo. Para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, a legislação citada estabelece a criação de CACCS compostos: em nível federal, por no mínimo quatorze membros; em nível estadual, por no mínimo onze membros; no Distrito Federal, por no mínimo nove membros; e em nível municipal, por no mínimo oito³⁰⁰ membros (Art. 24, § 1º, I, II, III e IV). Tais Conselhos deverão ser “instituídos no prazo de sessenta dias contados da vigência dos Fundos” (Art. 34.) (BRASIL, 2006e).

²⁹⁹ Cumpre destacar que tal percentual não difere daquele praticado pelo Fundo anterior e encontra-se abaixo daquele proposto pela EC 112/00 (de 80%).

³⁰⁰ Pode ser composto, por no mínimo dez membros, uma vez que “integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990” (BRASIL, 2006e).

É importante também observar, conforme já discutido, que os CACS, embora agora mais amplos e representativos, “[...] continuarão carecendo de um apoio técnico especializado que permita aos seus integrantes – cidadãos comuns, interessados e razoavelmente preparados – sejam capazes de entender e analisar o verdadeiro cipoal de números e tabelas de prestação de contas que, parecem, muitas vezes são confeccionadas para que ninguém os compreenda” (CALLEGARI, 2007, p. 2).

Cabe mencionar, ainda que a implantação do FUNDEB foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e ocorrerá de forma gradual até 2009 (tanto no que se refere à porcentagem total (20%) dos recursos de constituição do Fundo quanto no que se refere à incorporação total das matrículas da educação básica).

Contudo, a EC nº 53/06 estabeleceu que distribuição dos recursos do FUNDEB, enquanto não fosse regulamentada a alínea “a” do inciso III, do art. 2º, seria realizada na mesma sistemática do FUNDEF. A referida regulamentação aconteceu com a edição da MP nº 339/06, que estabeleceu, nos artigos 45 e 46, que nos meses de janeiro e fevereiro de 2007 seria mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) e que a partir de 1º de março de 2007 a distribuição dos recursos passaria a ocorrer de acordo com a nova sistemática de financiamento da educação básica (FUNDEB).

De acordo com a regra de transição do FUNDEF para o FUNDEB, prevista na MP nº 339/06, a compensação dos valores referentes aos meses de janeiro e fevereiro ocorreria no mês de abril do corrente ano (Art. 47) (BRASIL, 2006e).

Considerando o disposto na EC Nº 53/06 e na MP nº 339/06, o Governador de São Paulo, José Serra, através do Decreto nº 51.672, de 19 de março de 2007, regulamentou, no âmbito deste Estado, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e instituiu o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo (SÃO PAULO, 2007a).³⁰¹

Mediante o Decreto nº 51.673, de 19 de março de 2007, artigo 1º, o Governador José Serra autoriza a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo

[...] a celebrar convênios com os Municípios, visando a assegurar a continuidade da implantação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos e recursos materiais e o afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo, que implicará no repasse de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB,

³⁰¹ O art. 6º do Decreto determina que o mesmo entre “em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2007” (SÃO PAULO, 2007a).

correspondente ao numero de matriculas pelo Município (SÃO PAULO, 2007b).

Determina, ainda, no art. 8º, que os convênios celebrados em consonância com o Decreto nº 43.072, de 4 de maio de 1998, deverão ser objeto de termo de aditamento e ratificação, para adaptação às normas disciplinadoras do FUNDEB, observada a minuta-padrão constante em anexo (SÃO PAULO, 2007b).

Diante do até aqui exposto, pode-se concluir que o FUNDEB, ao mesmo tempo, contempla importantes avanços e conserva comprometedoras limitações.

Entendemos que o aspecto mais positivo deste novo Fundo reside no fato dele abranger todas as etapas e modalidades da educação básica, não apenas o ensino fundamental, que passam a contar, a partir de agora, com um mecanismo regular de financiamento.

Ao incorporar a educação infantil, o FUNDEB – além de garantir o financiamento deste nível de ensino – permite principalmente maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte da administração municipal. Com o novo Fundo suplanta-se, assim, o “engessamento” causado pelo FUNDEF, que determinava que 60% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação deveriam ser destinados exclusivamente ao ensino fundamental. Nesse sentido, considerando que a quase totalidade das matrículas públicas nas creches e pré-escolas recai sobre a esfera municipal, a implantação do FUNDEB – em que pese o ínfimo fator de ponderação fixado para ambas – tornou-se extremamente interessante para os municípios, sobretudo para aqueles com boa presença no atendimento deste nível de ensino.

No caso específico da Região de Governo de Marília – onde se constatou que o FUNDEF trouxe impacto negativo no atendimento municipal em educação infantil – a implantação do FUNDEB é indispensável para que a administração municipal possa compatibilizar, com maior grau de sucesso e dentro da legalidade, o atendimento deste ensino com o ensino fundamental, uma vez que ambos são, agora, financiados pelo novo Fundo.

Pelos depoimentos coletados, constatamos que todos os Prefeitos da Região em estudo conheciam a proposta de criação do FUNDEB. Entretanto, somente dois (14,3%) deles demonstraram estar realmente bem informados em relação à mesma.

Embora a maioria (85,7%) não apresentasse conhecimento aprofundado a respeito do funcionamento do novo mecanismo de financiamento da educação, os Prefeitos entrevistados acreditava que a implantação do FUNDEB traria possíveis benefícios para a esfera municipal, conforme revela o depoimento abaixo:

Eu acredito que o FUNDEB vai melhorar. Porque segundo o que a gente lê, o que a gente ouve, os recursos poderão ser aplicados numa maneira de igualdade. Por exemplo, hoje o FUNDEF é de 1ª a 4ª série, a EMEI acaba entrando nos recursos municipais nossos, não é? Com o FUNDEB, segundo o que a gente tem de informação, nós poderemos usar esses recursos também para dar uma continuidade, um melhor atendimento para as crianças tanto da EMEI como da creche, porque nós temos uma creche municipal. Então acreditamos que vai ser mais fácil, mais legal, o município arcar com outras despesas que não sejam só de 1ª a 4ª série. Porque a educação não é só de 1ª a 4ª, ela começa desde o Pré, da Educação Infantil. Então eu acredito que vai dar amparo legal para que a Prefeitura no caso possa através de um planejamento dar um melhor atendimento para todas as crianças, todos os alunos que fazem parte do FUNDEB, com relação a EMEI, creche e também com o ensino fundamental que hoje é de 1ª a 4ª série (PREFEITO MUNICIPAL – 11).³⁰²

Apesar do volume total de recursos do FUNDEB ser composto, em sua maioria, por recursos oriundos dos Estados e dos próprios municípios, os Prefeitos pesquisados viram com entusiasmo sua implantação, destacando que o mesmo terá efeito positivo especialmente para a primeira etapa da educação básica, historicamente carecedora de fontes específicas de recursos.

³⁰² Entrevista concedida ao pesquisador em 05/05/2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O envolvimento da instância municipal com as questões de ensino é antigo no Brasil. Após a edição do Ato Adicional de 1834, particularmente, as Províncias – totalmente desprovidas de recursos e incumbidas da imensa tarefa de proporcionar a instrução pública – tiveram que recorrer freqüentemente ao auxílio das Câmaras Municipais para fazer frente às despesas decorrentes de tal encargo (OLIVEIRA, 1992; 2003a).

No Estado de São Paulo, especificamente, também se buscou por diferentes meios envolver a esfera municipal nas questões referentes ao ensino. Nesse sentido, a aspiração pela municipalização do ensino também vem desde longa data neste Estado.

Contudo, apesar de uma série de tentativas, no âmbito do território paulista ocorreu somente uma incipiente municipalização do ensino obrigatório até a primeira metade da década de 1990, estando a oferta pública deste ensino extremamente concentrada na rede estadual.

Até então havia um quadro de descumprimento parcial por parte da grande maioria das administrações locais, que ou investia na educação infantil e de jovens e adultos ou aplicava somente na educação infantil os recursos municipais vinculados constitucionalmente à área da educação (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997). Quase sempre a atuação das municipalidades se dava, preponderantemente, na educação infantil, ficando a participação no ensino fundamental restrita a alguns programas específicos (merenda, transporte e construções escolares, por exemplo) “[...] desenvolvidos por intermédio de parcerias Estado-Município” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 93).

Contudo, em consequência da legislação federal de 1996 (Emenda Constitucional nº 14/96 e Lei nº 9.424/96, que cria e regulamenta, respectivamente, o FUNDEF) e de uma série de medidas educacionais adotadas pela gestão estadual instalada em 1995, a questão da municipalização do ensino ganhou novo alento no Estado de São Paulo e o quadro descrito anteriormente sofreu considerável alteração.

No Estado de São Paulo, onde a concentração do ensino fundamental ocorreu predominantemente na rede estadual, cabendo aos municípios o atendimento da educação infantil, o impacto da implantação do FUNDEF – poderoso mecanismo indutor à municipalização do ensino fundamental – foi mais acentuado do que em outras unidades da Federação.

Para abrandar o caráter confiscatório que o Fundo ocasionaria nos cofres municipais, os prefeitos paulistas passaram a enxergar a idéia de municipalização do ensino fundamental

como tábua de salvação e, deste modo, começaram a assumir as matrículas deste ensino para “adequar-se” à legislação educacional vigente.

Convém destacar que a legislação federal de 1996 veio ao encontro da política educacional adotada pela administração Covas/Alckmin, que no mesmo período, e em alguns casos, antecipando-se à legislação mencionada, estabeleceu um conjunto de medidas³⁰³ que – direta ou indiretamente – contribuíram decisivamente para a materialização da sua proposta de municipalizadora.

Dentre as medidas arroladas, duas foram imprescindíveis para favorecer a transferência aos municípios da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental: a reorganização das escolas públicas estaduais e o incentivo ao estabelecimento de parcerias entre Estado-Município para o atendimento deste ensino.

Além de ter sido a medida mais impactante dentre as principais introduzidas na área educacional durante a primeira administração do governo Covas/Alckmin, a reorganização das escolas estaduais do Estado – Decreto nº 40.437/95 – foi a medida que criou a pré-condição necessária para alavancar o processo de municipalização do ensino em São Paulo, uma vez que as administrações municipais paulistas não demonstravam interesse em se responsabilizar pela oferta dos dois ciclos do ensino fundamental.

Antecipando-se à aprovação da legislação federal que viria induzir à municipalização do ensino, o Governo do Estado instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental – Decreto nº 40.673/93 – autorizando a Secretaria de Estado da Educação firmar convênios com os municípios para assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional.

Diante destas medidas e principalmente das mudanças referentes ao financiamento da educação introduzidas pela legislação federal de 1996, a municipalização do ensino obrigatório, estagnada há anos no Estado de São Paulo, passa então a ter uma curva ascendente e constante.

Deste modo, no período de 1995 a 2005 registra-se um acentuado crescimento da participação dos municípios paulistas na oferta do ensino fundamental e uma conseqüente redução da participação da rede estadual.³⁰⁴ De 89,1% em 1995, a rede estadual passou a responsabilizar-se por 58,1% do atendimento em 2005 (decréscimo de 2.308.686 matrículas). Em contrapartida, a participação da rede municipal obteve um incremento significativo, com a

³⁰³ Mencionadas e discutidas no segundo capítulo deste trabalho (item 2.1 O processo de municipalização em curso: da proposta à ação).

³⁰⁴ Vale lembrar que estamos considerando apenas a evolução das matrículas do ensino fundamental na rede pública de ensino.

incorporação de 1.488.494 matrículas no período. De 10,9% em 1995, a taxa de participação municipal elevou-se para 41,9% em 2005. No período considerado, o número de municípios com atuação no ensino fundamental subiu de 72 para 564 (correspondente a 87,5% dos municípios paulistas).

A clara tendência dos municípios paulistas rumo ao atendimento do ensino fundamental torna-se mais explícita quando os dados educacionais são desagregados por ciclo de ensino. Entre 1995 e 2005 a participação dos municípios paulistas na oferta de matrículas do ciclo I (1ª a 4ª séries) saltou de 11,3% para 58,8%. Em contrapartida, houve uma retração no atendimento pela rede estadual que, de 88,7% em 1995, passou a responsabilizar-se por 41,2%. Entretanto, em relação ao ciclo II (5ª a 8ª séries) a participação municipal pouco avançou, passando de 10,8% para 21,5% (contra 89,4% e 78,5% da rede estadual) no período considerado.

Os dados confirmam que a rede municipal já sobrepujou a estadual no que se refere ao atendimento de matrículas da 1ª a 4ª série. Em relação às séries finais, contudo, o processo de municipalização pouco avançou, estando a oferta de vagas deste segmento ainda muito concentrada na rede estadual.

A “preferência” de muitos prefeitos paulistas pela municipalização apenas da primeira etapa do ensino fundamental explica-se pela “[...] proximidade das séries iniciais com a educação infantil, nível que os municípios têm maior familiaridade de atuação, e a menor complexidade de sua gestão” (OLIVEIRA, 2004, p. 133).

A exemplo do que acontecia na quase totalidade dos municípios do Estado de São Paulo, anteriormente ao advento do FUNDEF as quatorze municipalidades vinculadas à Região de Governo de Marília concentravam sua atuação na educação infantil, deixando o atendimento do ensino fundamental exclusivamente a cargo da esfera estadual. Entretanto, parte considerável destas administrações tornou-se responsável pela oferta do ensino fundamental após a implantação do Fundo, alterando significativamente o desenho do atendimento educacional municipal.

Por força da legislação federal de 1996, aliada às medidas educacionais implementadas em nível estadual paulista, onze (78,6%) administrações locais da Região em estudo haviam aderido ao atual processo de municipalização do ensino fundamental até o ano de 2005: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Marília, Oscar Bressane, Pompéia e Vera Cruz. Em contrapartida, somente em três (21,4%) este nível de ensino continuou a ser atendido exclusivamente pelo poder público estadual: Gália, Ocaçu e Oriente.

Com relação à quantidade de matrículas no ensino fundamental, observa-se que no conjunto a rede municipal apresenta uma curva de crescimento constante, com a incorporação de cerca de 13.000 alunos durante o período de 1995 a 2005. Vale registrar que 1998 – primeiro ano de vigência do FUNDEF – foi o ano que a rede municipal registrou o maior crescimento na Região, com a incorporação de 5.939 novos alunos.

Na quase totalidade dos municípios que aderiram ao atual processo de municipalização houve um crescimento acentuado da participação da rede municipal na oferta do ensino fundamental. Contudo, apesar do avanço da municipalização na região, nota-se que a atuação da rede estadual neste atendimento continua forte.

Desagregando os dados por ciclos é possível verificar que a participação percentual da rede municipal na oferta das matrículas das séries iniciais é absoluta em nove municipalidades. Entretanto, em relação às séries finais, a rede estadual permanece como única responsável pelo atendimento em praticamente todas as localidades da região, com Oscar Bressane configurando-se como a exceção.

No conjunto, a rede municipal na Região de Governo de Marília chegou no ano de 2005 respondendo por 63,9% das matrículas nas séries iniciais, contra 36,1% da rede estadual. Com relação às matrículas de 5ª a 8ª série, porém, a situação é bem diferente: a rede estadual atendeu naquele ano 99,1% das matrículas, ao passo que a rede municipal responde por apenas por 0,9%.

O avanço do processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito na Região de Governo de Marília é considerável e este segue tendências semelhantes àquelas verificadas no conjunto dos municípios do Estado de São Paulo, tais como: decisão pela adesão à municipalização motivada pelo enfoque economicista; clara preferência das administrações municipais pela municipalização das matrículas das séries iniciais; coexistência de duas redes públicas destinadas ao atendimento dos dois ciclos do ensino fundamental; municipalização do ensino materializada predominantemente por meio de celebração de convênio de parceria.

É notório que o movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental, verificado tanto no Estado de São Paulo, em geral, quanto na Região de Governo de Marília, particularmente, tem no FUNDEF a sua fundamentação e motivação, que trouxe como consequência a possibilidade do município “ganhar” ou “perder” parte considerável de seu próprio orçamento.

Considerando que os Prefeitos em exercício na Região não pretendem ampliar o atendimento educacional para além das séries iniciais do ensino fundamental – mesmo ocorrendo a materialização do FUNDEF – pode-se afirmar que a municipalização do

segmento de 5ª a 8ª série está descartada em curto prazo. Conseqüentemente, o atendimento ao ensino fundamental permanecerá por ora fragmentado, coexistindo duas redes públicas de ensino para o atendimento deste ensino.

Confirmando a previsão de muitos pesquisadores (BASSI, 1999; GUIMARÃES, 1998, 2000, 2004; GUIMARÃES; REIS, 2000), constatamos que o processo de municipalização do ensino fundamental que se desenvolve na Região de Governo de Marília, por força do caráter confiscatório do FUNDEF, impactou negativamente a educação infantil, com a modalidade pré-escolar registrando significativa redução (-19,4%) no número de matrículas no primeiro ano de vigência deste Fundo. Decorrido, porém, o ano em que o FUNDEF entrou em vigor, observou-se um crescimento tímido do número de matrículas a partir de 1999. Contudo, tal crescimento não foi suficiente ainda para a retomada do número de matrículas que se verificara no ano anterior à implantação do Fundo.

Reconhecemos que a implantação do FUNDEB, mecanismo destinado ao financiamento da creche até o último ano do ensino médio, pode contribuir para ajudar a resgatar o conceito de educação básica no seu mais lídimo significado, segregado após o advento do FUNDEF.

Contudo, reconhecemos também que a nova sistemática de financiamento da educação básica não consiste na panacéia para os problemas educacionais do país. A exemplo do que aconteceu com o FUNDEF, o novo Fundo – em que pese o aumento da participação da União na composição do FUNDEB – também apresenta limitações no que se refere ao volume de recursos, uma vez que apesar de ter de abarcar um maior número de alunos (de toda a educação básica e não apenas os do ensino fundamental) não conta com a inclusão de novos recursos para além daqueles já vinculados constitucionalmente ao setor educacional.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out. 2005.

ALVES, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.77, p. 53-61, maio, 1991.

ANTUNHA, Heládio César Gonçalves. *A instrução pública no Estado de São Paulo: a reforma de 1920*. São Paulo: USP/Faculdade de Educação, 1967.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 1996.

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

_____. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1.039-1.066, Especial – Out. 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 53-65.

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

BERNARDI, Iara. Fundeb: uma reforma educacional e social necessária. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 121-127.

BIANCHETTI, R. G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões de nossa época, n.56).

BORGUI, Raquel Fontes. *A municipalização do ensino fundamental em processo: um estudo de caso em três municípios do interior paulista*. Araraquara, 2000, 175p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo Escolar*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2005c.

_____. MEC. *Quadro comparativo Fundef X Fundeb*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/compdefdeb14.06.05.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2005d.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/versaopreliminar.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2005e.

_____. *Valor mínimo nacional por aluno/ano*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 30 mar. 2006b.

BRASIL. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 10 jul. 2006c.

BUENO, Maria Sylvia Simões. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 177-192.

BUTARELO, Fernanda Stefani. *A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96*. Marília, 2007, 200p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

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

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

_____. **Educação:** o que muda com o novo Fundeb. Disponível em: <<http://www.psdnacional.org.br/materias.php>>. Acesso em: 20 abr. 2007.

CARBONARI, Francisco José. Municipalização do ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 211-223.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. Conselhos do Fundef: participação impotente? In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, p. 71-87.

DIDONET, Vital. A educação infantil na educação básica e o Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 25-36.

DIRETORIA REGIONAL DE ENSINO DE MARÍLIA. *Relação nominal das escolas da Diretoria Regional de Ensino de Marília*. Disponível em <<http://www.dermarilia.com.br>>. Acesso em: 03 set. 2006.

FARIA, Sueli Moraes Vieira de. *Reformas educacionais paulistas: caminhos e descaminhos das políticas educacionais contemporâneas*. Marília, 2005, 195p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 25-36.

FILHO, Ricardo Mansano; OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CAMARGO, Rubens Barbosa. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 37-60.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, José Luiz. *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo, 1995.

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

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

_____. O impacto do FUNDEF para a educação infantil: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo. In: MACHADO, M.L. (Org.) *Educação Infantil em tempos de LDB*. São Paulo: FCC/DPE, 2000, p. 75-91.

_____. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta? In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 43-56.

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

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

GUIMARÃES, José Luiz; REIS, Cláudio Edward dos. O impacto do Fundef para a educação infantil: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DE EDUCAÇÃO DO OESTE PAULISTA, 2., 2000, Presidente Prudente. *Resumos...* Presidente Prudente: UNESP, 2000, p. 195-196.

Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de diretrizes e Bases. In: MEMESES, João Gualberto et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Antônio Bosco de. *Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. São Paulo, 2001, 274p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC.

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

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

MACHADO, Lourdes Marcelino. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma do ensino paulista*. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

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

_____. A municipalização do ensino. *Revista Cepam*. São Paulo, ano 1, nº 1, jan/mar. 1990, p. 31-42.

MARÍLIA (Município). Secretaria Municipal da Educação. *Proposta de Municipalização do Ensino do Município de Marília*. Marília, 1997a.

_____. *Marília para Todos*. Marília, 1998b.

MARTINS, Ângela Maria (Coord.). *O processo de municipalização no Estado de São Paulo: as mudanças institucionais e os atores escolares*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. Relatório de Pesquisa.

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

MASCARO, Carlos Correa. *O município de São Paulo e o ensino primário: ensaio de administração escolar*. São Paulo: USP/Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1960.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos financeiros e o ensino de 1º e 2º graus. In: BREJON, Moysés (Org.). *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus: leituras*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1973. p. 165-179.

_____. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MELLO, Guiomar Namó. Sobre a municipalização do ensino de primeiro grau. *ANDE*, São Paulo, v.7, nº 13, p. 12-21, 1988.

_____. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1993.

MILITÃO, Silvio César Nunes. *A municipalização do ensino em processo: impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de São Paulo e as decorrências no município de Marília*. Marília, 2003, 165p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

NEUBAUER, Rose. Estado e municípios: parceiros na educação. *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), 1996, p.71-80.

_____. Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (Org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999. p. 168-187.

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

_____. A emenda Constitucional 14/96, o financiamento e a gestão do ensino brasileiro. *Educação em Foco*, Juiz de fora, v.4, n.1, p. 27-38, mar-ago. 1999a.

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

_____. *A municipalização do ensino e as promessas de democratização da gestão educacional*. In: 8º Seminário Estadual da ANPAE-SP – Política e Administração da Educação: Teoria e Prática. Cd-rom. Sorocaba, 2003a.

_____. Política educacional paulista: análise da gestão do PMDB. *Educação & Sociedade*, V. 24, nº 85, Campinas, dez. 2003b.

_____. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

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

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado "Fundão". In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, SP: Autores Associados/Ed. da UFG, Goiânia, GO, 1999. p. 85-98.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Requisitos para a construção do Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 67-78.

QUEIROZ, Maria Izaura Pereira. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

RICHARDSON, Roberto Jarry; WAINWRIGHT, David. *A pesquisa qualitativa crítica e válida*. Disponível em: <<http://jarry.sites.uol.com.br/pesquisaqualitativa.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 105-140.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; KRAWCZYK, Nora. Diferenças da Homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n.75, ago. 2001.

SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SALES, Sandra. Avanços e retrocessos: refletindo sobre a Educação de Jovens e Adultos na década de 1990. In: SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 329-350.

SANTOS, Heloisa Occhiuz dos. *Municipalização do ensino em São Paulo: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira*. São Paulo, 2000, 184p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. *11ª Região Administrativa do Estado: diagnóstico*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 1971.

_____. *O que já mudou na escola pública paulista? O cidadão pergunta. O governo presta contas*. São Paulo: SEE, 1997a.

_____. *Descentralização e reformas no ensino fundamental: unindo forças para construir com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo*. São Paulo: SEE/FUNDAP, 1997b. 3 v.

_____. *Parceria educacional Estado-Município e a municipalização do ensino fundamental público no Estado de São Paulo*. São Paulo: SEE/Equipe de Municipalização, 2001a.

_____. *A municipalização do ensino fundamental: o sucesso e o processo*. São Paulo: SEE, 2002a.

SÃO PAULO (Estado). *Municipalização*: informações básicas do Estado de São Paulo. São Paulo: SEE/CIE, 2003.

_____. *Ensino fundamental*: rede pública no Estado de São Paulo. São Paulo: SEE/CIE, 2004.

_____. *Série Histórica*: matrícula da educação básica (1985, 1990, 1995-2004). São Paulo: SEE/CIE, 2005.

MUNICIPALIZAÇÃO do ensino no Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.info.edunet.sp.gov.br/municipalizacao>>. Acesso em: 02 jan. 2006a.

_____. Secretaria da Educação. *FUNDEF*. Disponível em: <<http://www.qese.edunet.sp.gov.br/fundef/sugbapes/evolu.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2006b.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Informações do Estado*. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/AssEco/IndCon.asp>>. Acesso em: 12 jan. 2006c.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Região Administrativa de Marília*. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/AssEco/textos/Marilia.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2006d.

SAVIANI, Dermeval. A história da escola pública no Brasil. *Revista de Ciências da Educação*, Lorena, SP: Centro Unisal, ano 05, nº 08 – junho/2003.

SEADE. *Perfil Municipal*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil>>. Acesso em: 02 jan. 2006a.

_____. *Informações Municipais*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>>. Acesso em: 18 fev. 2006b.

_____. *Atlas SEADE da economia paulista*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/atlas>>. Acesso em: 10 out. 2006c.

SCHORR, Roberto Nicolau. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino*: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 143-149.

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

SILVA, C. C.; GIL, I. C.; PIERRO, M. C. D. *Política Educacional no Brasil*: Avaliando o Primeiro Ano do FUNDEF. São Paulo: Ação Educativa, 1999. (Séries Textos, 6).

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SORIANO, Raúl Rojas. *Manual de pesquisa social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SOUZA, Rosa Fátima de. *Templos de civilização*: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910). São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

SOUZA, Sandra Zákia. Implicações do financiamento no processo de municipalização no Estado de São Paulo: questões para debate. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 235-237.

TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização. *DIDÁTICA – UNESP*, São Paulo, nº 17, p. 5-21, 1981.

TOFFOLI, Fernanda Stefani Butalero. *A municipalização do ensino fundamental: as políticas adotadas pelo município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96*. Marília, 2002, 205p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Formulação dos planos de cargos e salários e estatutos do magistério: a nova legislação. In: SOUZA, Donald de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 123-145.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. *Política Educacional do Estado de São Paulo (1995-1998): desconstrução da escola pública*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC/São Paulo.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Olinda Maria. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994.

LEGISLAÇÃO

ÁLVARO DE CARVALHO (Município). *Lei nº 183, de 24 de setembro de 1998*. Cria escola municipal de ensino fundamental. Álvaro de Carvalho, 1998.

_____. *Lei nº 253, de 12 de setembro de 2001*. Dá nova denominação a escola municipal de ensino fundamental. Álvaro de Carvalho, 2001.

ALVINLÂNDIA (Município). *Lei nº 983, de 06 de agosto de 2002*. Institui no município de Alvinlândia o ensino fundamental municipal de 1ª a 4ª séries e cria a escola municipal de ensino fundamental, denominada EMEF “José Bonifácio do Couto”. Alvinlândia, 2002.

BRASIL. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília: Senado Federal, 1986.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2001a.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2001b.

BRASIL. Decreto de 21 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do FUNDEF em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de out. de 2003.

_____. Ministério da Educação. *Portaria nº 648, de 16 de março de 2004*. Institui o Grupo de Trabalho Interno, incumbido de analisar a proposta de criação e implementação do FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de março de 2004.

_____. *Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005*. Altera os artigos 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de maio de 2005a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 03, de 03 de agosto de 2005*. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de ago. 2005b.

_____. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de fev. 2006a.

_____. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2006d.

_____. *Medida Provisória nº 3339, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providencias. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de dez. 2006e.

_____. Ministério da Educação. *Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007*. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de fev. 2007a.

_____. *Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007*. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, 45 de abr. 2007b.

ECHAPORÃ (Município). *Lei nº 1.166, de 09 de setembro de 1997*. Institui o ensino fundamental no município de Echaporã e dá outra providencias. Echaporã, 1997.

FERNÃO (Município). *Lei nº 170, de 25 de julho de 2001*. A EMEIF – Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental de Fernão, passa a ser denominada “Professora Maria do Carmo da Silva Julião”. Fernão, 2001.

GARÇA (Município). *Decreto nº 5.424, de 09 de fevereiro de 1999*. Cria classes municipais. Garça, 1999.

LUPÉRCIO (Município). *Lei n 16, de 27 de maio de 1997*. Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, através da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de programas na área da educação. Lupércio, 1997.

_____. *Lei n° 07, de 15 de maio de 2002*. A Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental da Vila de Santa Terezinha passa a denominar EMEIF “Prof. José Aparecido da Conceição”. Lupércio, 2002.

MARÍLIA (Município). *Lei n° 4.321, de 08 de outubro de 1997*. Regulamenta o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Marília, 1997b.

_____. *Lei n° 4.336, de 23 de outubro de 1997*. Institui o ensino fundamental no município de Marília, cria as escolas municipais de ensino fundamental e dá outras providências. Marília, 1997c.

_____. *Lei n° 4.337, de 23 de outubro de 1997*. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério. Marília, 1997d.

_____. *Lei n° 4.418, de 15 de abril de 1998*. Denomina as escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – criadas pela Lei n° 4.336/97 e dá outras providências. Marília, 1998a.

_____. *Lei n° 4.513, de 06 de outubro de 1998*. Denomina EMEF “Prof. Olímpio Cruz” a escola municipal de ensino fundamental localizada na avenida Guiomar Novaes, bairro Jardim Santa Antonieta. Marília, 1998c.

_____. *Lei n° 4.573, de 23 de dezembro de 1998*. Cria três escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – e dá outras providências. Marília, 1998d.

_____. *Lei n° 4.619, de 12 de maio de 1999*. Denomina EMEF “Paulo Reglus Neves Freire” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua José Cunha de Oliveira, quadra 17, do bairro Jardim Teotônio Vilela. Marília, 1999a.

_____. *Lei n° 4.635, de 11 de junho de 1999*. Denomina EMEF “Prof. Nelson Gabaldi” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua Amador Bueno, bairro Jardim Califórnia. Marília, 1999b.

_____. *Lei n° 4.714, de 30 de setembro de 1999*. Modifica a Lei n° 4.336, de 23 de outubro de 1997, que instituiu o ensino fundamental no município de Marília e criou escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – e dá outras providências. Marília, 1999c.

_____. *Lei n° 4.856, de 15 de maio de 2000*. Denomina EMEF “Prof. Antonio Moral” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira. Marília, 2000a.

_____. *Lei n° 4.892, de 29 de junho de 2000*. Denomina EMEF “Prof. Isaltino de Campos” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque das Nações. Marília, 2000b.

MARÍLIA (Município). *Lei nº 4.896, de 12 de julho de 2000.* Denomina EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil” a escola municipal de ensino fundamental dos bairros Jardim Marajó e Luiz Homero Zaninoto. Marília, 2000c.

_____. *Lei nº 4.909, de 02 de agosto de 2000.* Denomina “Prof. Américo Capelozza” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Jardim Lavínia. Marília, 2000d.

_____. *Lei nº 5.031, de 25 de abril de 2001.* Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997 e denomina “EMEF Mário Covas Júnior” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque Residencial Julieta e dá outras providências. Marília, 2001a.

_____. *Lei nº 5.066, de 28 de agosto de 2001.* Denomina “EMEF Profª Geralda César Vilardi” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua Amador Bueno nº 1.915, Núcleo Habitacional José Teruel Martinez. Marília, 2001b.

_____. *Lei nº 5.103, de 13 de novembro de 2001.* Modifica a Lei nº 5.031, de 25 de abril de 2001, referente à denominação da escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque Residencial Julieta. Marília, 2001c.

_____. *Lei nº 5.115, de 05 de dezembro de 2001.* Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, criando a EMEF dos bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto Residencial Alcir Raineri, 2001d.

_____. *Lei nº 5.166, de 02 de abril de 2002.* Denomina EMEF “Roberto Caetano Cimino” a escola municipal de ensino fundamental dos bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto residencial Alcir Raineri. Marília, 2002.

_____. *Lei nº 5.621, de 26 de fevereiro de 2004.* Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, criando a EMEF dos bairros Jardim Amália e Jardim Santa Clara, 2004a.

_____. *Lei nº 5.635, de 16 de março de 2004.* Denomina EMEF “Nivando Mariano dos Santos” a escola municipal de ensino fundamental dos bairros Jardim Santa Clara e Jardim Amália, 2004b.

_____. *Lei nº 5.721, de 19 de abril de 2004.* Denomina EMEF “Chico Xavier” a escola municipal de ensino fundamental localizada na Avenida Maria Fernandes Cavalari, anexa aos bairros Jardim Cavalari e Jardim Universitário, 2004c.

_____. *Lei nº 5.812, de 25 de maio de 2004.* Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, criando a EMEF dos bairros Jardim Cavalari, Jardim Universitário e Jardim Flamingo, 2004d.

_____. *Lei nº 6.208, de 11 de fevereiro de 2005.* Modifica as Leis nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, nº 5.166, de 02 de abril de 2002 e nº 5.721, de 19 de abril de 2004, dispondo sobre a transformação de duas escolas municipais de ensino fundamental – EMEFs – em escolas municipais de ensino fundamental e de educação infantil – EMEFEIs e dá outras providências, 2005.

OSCAR BRESSANE (Município). *Lei nº 681, de 18 de junho de 1997.* Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programas na área da Educação. Oscar Bressane, 1997a.

OSCAR BRESSANE (Município). *Lei nº 682, de 18 de junho de 1997*. Institui o ensino fundamental no município de Oscar Bressane e dá outras providências. Oscar Bressane, 1997b.

_____. *Lei nº 699, de 23 de março de 1998*. Denomina EMEF “Profª Nilce Delfini Diziola” o próprio público que especifica. Oscar Bressane, 1997c.

POMPÉIA (Município). *Lei nº 1.800, de 03 de julho de 1997*. Autoriza o Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programas na Área da Educação. Pompéia, 1997a.

_____. *Decreto nº 2.556, de 18 de dezembro de 1997*. Institui no município de Pompéia o ensino fundamental municipal. Pompéia, 1997b.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição do Estado de São Paulo*. Promulgada em 05 de outubro de 1989. São Paulo: IMESP, 1989.

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

_____. Secretaria da Educação. *Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995*. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. São Paulo: Diário Oficial, v.105, n.222, 22/11/1995b.

_____. *Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996*. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: Diário Oficial, v.106, n.33, 17/02/1996a.

_____. *Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996*. Altera modelo-padrão de convênio anexo ao Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. São Paulo: Diário Oficial, v.106, n.109, 11/06/1996b.

_____. *Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município de Pompéia, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental*. São Paulo: SEE, 1997c.

_____. *Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997*. Regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre a aplicação, repartição e transferência de suas receitas. São Paulo: Diário Oficial, v.108, n.1, 01/01/1998a.

_____. *Decreto nº 43.072, de 04 de maio de 1998*. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. São Paulo: Diário Oficial, v.108, n.83, 05/05/1998b.

SÃO PAULO (Estado). *Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município de Álvaro de Carvalho, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.* São Paulo: SEE, 1998c.

_____. *Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município de Fernão, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.* São Paulo: SEE, 2001b.

_____. *Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município de Vera Cruz, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.* São Paulo: SEE, 2001c.

_____. *Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município de Alvinlândia, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.* São Paulo: SEE, 2002b.

_____. *Decreto nº 51.672, de 19 de março de 2007.* Regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, e dá outras providências. São Paulo: Diário Oficial, 19 de mar. de 2007a.

_____. *Decreto nº 51.673, de 19 de março de 2007.* Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. São Paulo: Diário Oficial, 19 de mar. de 2007b.

VERA CRUZ (Município). Lei nº 2.400, de 17 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de programa na área da educação. Vera Cruz, 2001.

_____. *Decreto nº 2.325, de 31 de janeiro de 2002.* Criação de escola municipal de ensino fundamental – EMEF. Vera Cruz, 2002a.

_____. *Decreto nº 2.326, de 31 de janeiro de 2002.* Vinculação de classes escolares a EMEF “Dr. Clemente Ferreira”. Vera Cruz, 2002b.

_____. *Lei nº 2.516, de 10 de dezembro de 2004.* Dá denominação a escola municipal de ensino fundamental – EMEF e dá outras providências. Vera Cruz, 2004.

APÊNDICES

APENDICE A – Roteiro de Entrevista com o Prefeito Municipal

- 1- Qual sua opinião a respeito da municipalização do ensino fundamental? Você é favorável ou contrário?
- 2- Quais as vantagens e desvantagens da municipalização?
- 3- O que motivou o município a optar/não optar pela municipalização?
- 4- Por que o município optou pela municipalização via convênio com a Secretaria de Estado da Educação/pela criação de rede própria desvinculada do Estado?
- 5- Na sua opinião, é válido optar/não optar pela municipalização do ensino fundamental?
- 6- Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela administração municipal por ter aderido/não aderido à municipalização em curso?
- 7- Quais os planos da atual gestão em relação à municipalização? Existe a intenção de ampliar/iniciar o atendimento ao ensino fundamental? E quanto ao segmento de 5ª a 8ª?
- 8- Na sua opinião, o processo de municipalização é irreversível?
- 9- A implantação do FUNDEF trouxe dificuldades para a oferta de serviços educacionais que o município já mantinha? Quais dificuldades? Que serviços eram mantidos?
- 10- O que o município vem fazendo para manter/ampliar o atendimento dos serviços educacionais que já eram ofertados antes da implantação do FUNDEF?
- 11- Atualmente, o município enquadra-se em qual das situações: a) perde recursos para o FUNDEF; b) ganha recursos do FUNDEF; c) a diferença entre o total de recursos retidos e recebidos do FUNDEF encontra-se praticamente equacionada? O município pretende alterar tal situação? Como e porque?
- 12- Se o FUNDEF realmente terminar, como está previsto, o município terá condições de continuar mantendo o mesmo atendimento ao ensino fundamental?
- 13- Em relação à ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, há vantagens ou desvantagens para o município? Por que?
- 14- Você conhece a proposta do FUNDEB? Qual sua opinião a respeito deste novo Fundo?
- 15- Com o FUNDEB, o município será beneficiado ou não? Por que?

PREFEITURA MUNICIPAL DE

ENTREVISTADOR: PROF. Silvio César Nunes Militão – UNESP/Campus de Marília-SP

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/2006.

APENDICE B – Roteiro de Entrevista com Dirigentes Municipais de Educação, Diretores e Professores de Escolas

- 1- Como ocorreu a municipalização do ensino fundamental neste município?
- 2- O que motivou o município a municipalizar/não municipalizar o ensino fundamental?
- 3- Quais foram as maiores dificuldades encontradas durante o processo de municipalização?
- 4- Por que se optou pela municipalização através de convênio com o Governo do Estado/criação de rede própria?
- 5- Em termos administrativos, quais foram as providências tomadas para que a municipalização do ensino fundamental acontecesse?
- 6- No que se refere à criação da (s) escola (s) municipal (is) de ensino fundamental, o que foi preciso fazer na época?
- 7- Com a municipalização, como ficou a situação dos professores da rede estadual no município?
- 8- O município realizou concurso público para o ingresso dos professores na rede municipal?
- 9- Qual o regime de trabalho deles: celetista ou estatutário?
- 10- O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público foi elaborado no início da municipalização? Por que?

ENTREVISTADO:

FUNÇÃO NA ÉPOCA DA MUNICIPALIZAÇÃO:

FUNÇÃO ATUAL:

ENTREVISTADOR: PROF. Silvio César Nunes Militão – UNESP/Campus de Marília-SP

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/2006.

APENDICE C – Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido totalmente pela Rede Estadual - 2005

Alfredo Marcondes	Pirangi
Alto Alegre	Piratininga
Anhumas	Poloni
Aparecida D'Oeste	Pongaí
Arco-Íris	Populina
Aspásia	Pracinha
Balbinos	Presidente Alves
Barra do Turvo	Ribeira
Bastos	Ribeirão dos Índios
Bento de Abreu	Rinópolis
Boracéia	Rio Grande da Serra
Borborema	Riolândia
Cafelândia	Santa Albertina
Catiguá	Santa Clara D'Oeste
Cruzália	Santa Maria da Serra
Dirce Reis	Santa Salete
Dobrada	Santana da Ponte Pensa
Flórida Paulista	Santo Anastácio
Florínea	Santo Expedito
Gália	São Francisco
Gastão Vidigal	São João de Iracema
Gavião Peixoto	São João do Pau D'Alho
Guarani D'Oeste	São Joaquim da Barra
Guarantã	São Vicente
Guararapes	Serra Negra
Guzolândia	Suzanápolis
Herculândia	Taquaral
Iacri	Tietê
Igaraçu do Tietê	União Paulista
Indiana	Urânia
Indiaporã	Uru
Irapuru	Vitória Brasil
Itaberá	
Itajobi	
Itaóca	
Itapuí	
Itobi	
Macaubal	
Magda	
Meridiano	
Mira Estrela	
Monções	
Monte Castelo	
Nova Canaã Paulista	
Nova Guataporanga	
Ocaçu	
Oriente	
Paranapuã	
Pirajuí	

APENDICE D- Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido totalmente pela Rede Municipal – 2005

Adolfo	Nova Europa
Águas de São Pedro	Nova Independência
Alumínio	Novais
Analândia	Orindiuva
Araçariguama	Oscar Bressane
Arapeí	Ouro Verde
Areias	Paraíso
Areiópolis	Paranapanema
Bananal	Pardinho
Barueri	Pedra Bela
Boa Esperança do Sul	Pinhalzinho
Boituva	Pirapora do Bom Jesus
Borebi	Potirendaba
Buri	Pradópolis
Buritizal	Presidente Bernardes
Cajobi	Quadra
Campos do Jordão	Restinga
Canas	Ribeirão Corrente
Cândido Rodrigues	Sandovalina
Canitar	Santa Branca
Cássia dos Coqueiros	Santa Cruz da Esperança
Cedral	Santa Gertrudes
Cerquillo	Santana de Parnaíba
Corumbataí	Santo Antonio do Aracanguá
Cristais Paulista	Santo Antônio do Pinhal
Elisário	São José do Barreiro
Emilianópolis	São Luis do Paraitinga
Estiva Gerbi	São Roque
Flora Rica	Severinia
Guapiaçu	Taquarivaí
Guataparã	Tarabai
Holambra	Terra Roxa
Ibirá	Trabiju
Icem	Tuiuti
Igarapava	Ubarama
Ilha Comprida	Uchoa
Iperó	Urupês
Ipuã	Vargem
Itatiba	
Ituverava	
Jambeiro	
Jardinópolis	
Jeriquara	
Jumirim	
Lindóia	
Luis Antônio	
Monte Alegre do Sul	
Motuca	
Narandiba	
Nova Campina	

APENDICE E – Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido de forma compartilhada entre Rede Estadual e Municipal – 2005

1ª a 4ª série totalmente municipal/5ª a 8ª série municipal e estadual	
Altinópolis	Morungaba
Álvares Machado	Nova Aliança
Américo Brasiliense	Orlândia
Anhembi	Paraguaçu Paulista
Araçoiaba da Serra	Pindorama
Assis	Piracaia
Barrinha	Porto Ferreira
Brodowski	Praia Grande
Cachoeira Paulista	Queluz
Caiabu	Ribeirão Bonito
Cajamar	Santa Rita do Passa Quatro
Cajuru	São Miguel Arcanjo
Campo Limpo Paulista	São Pedro
Capão Bonito	São Sebastião
Capela do Alto	Serrana
Caraguatatuba	Silveiras
Castilho	Sud Mennucci
Cesário Lange	Tabapuã
Charqueada	Tanabi
Chavantes	Taquaritinga
Conchal	Tejupá
Descalvado	Tremembé
Divinolândia	Valinhos
Dourado	Vinhedo
Dracena	Viradouro
Fernando Prestes	
Guará	
Guariba	
Iporanga	
Itapeva	
Itararé	
Itatinga	
Itirapina	
Jaquariuna	
Joanópolis	
Jundiaí	
Laranjal Paulista	
Lavínia	
Lavrinhas	
Lorena	
Lucélia	
Mairinque	
Marabá Paulista	
Martinópolis	
Miguelópolis	
Monte Alto	
Monte Azul Paulista	

APENDICE F – Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido de forma compartilhada entre Rede Estadual e Municipal – 2005

1ª a 4ª série municipal e estadual/ 5ª a 8ª série totalmente estadual		
Aguai	Itaporanga	Santa Bárbara d'Oeste
Agudos	Itaquaquetuba	Santa Isabel
Amparo	Itariri	Santa Rosa de Viterbo
Andradina	Itupeva	Santo André
Apiá	Jacupiranga	Santo Antonio do Jardim
Araçatuba	Jales	São João da Boa Vista
Araraquara	Jandira	São Simão
Arujá	Limeira	Sarapuí
Atibaia	Lins	Sete Barras
Avaí	Marília	Socorro
Avaré	Miracatu	Suzano
Birigui	Mirante do Paranapanema	Tambaú
Bragança Paulista	Mogi-Mirim	Taquarituba
Braúna	Mongaguá	Tatuí
Cabreúva	Monte Mor	Taubaté
Caconde	Morro Agudo	Teodoro Sampaio
Caieiras	Nazaré Paulista	Três Fronteiras
Cananéia	Nhandeara	Tupã
Cândido Mota	Nuporanga	Vargem Grande do Sul
Carapicuíba	Óleo	Vargem Grande Paulista
Cardoso	Osasco	Várzea Paulista
Casa Branca	Palmeira D'Oeste	Votuporanga
Coronel Macedo	Paraibuna	
Cravinhos	Parapuã	
Cunha	Pariquera-Açu	
Diadema	Pederneiras	
Eldorado	Pedregulho	
Elias Fausto	Penápolis	
Embu	Pereira Barreto	
Espírito Santo do Pinhal	Piedade	
Ferraz de Vasconcelos	Pindamonhangaba	
Franca	Piquerobi	
Francisco Morato	Piracicaba	
Franco da Rocha	Piraju	
Garça	Pirapozinho	
Getulina	Pirassununga	
Guaiçara	Pitangueiras	
Guaraçai	Poá	
Guararema	Pontal	
Guareí	Presidente Epitácio	
Hortolândia	Presidente Prudente	
Ibiúna	Presidente Venceslau	
Iguape	Promissão	
Indaiatuba	Queiroz	
Itaí	Registro	
Itapeçerica da Serra	Riversul	
Itapetininga	Rosana	
Itapira	Rubiácea	

APENDICE G– Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido de forma compartilhada entre Rede Estadual e Municipal – 2005

1ª a 4ª série municipal e estadual/5ª a 8ª série municipal e estadual	
Águas de Lindóia	Novo Horizonte
Americana	Ourinhos
Angatuba	Ouroeste
Aparecida	Paulínia
Araras	Peruíbe
Bariri	Porto Feliz
Barretos	Rancharia
Batatais	Ribeirão Pires
Bauru	Ribeirão Preto
Bebedouro	Rio Claro
Bofete	Rio das Pedras
Botucatu	Salto
Caçapava	Salto de Pirapora
Campinas	Santa Adélia
Catanduva	Santa Cruz do Rio Pardo
Colina	Santos
Conchas	São Caetano do Sul
Cosmópolis	São Carlos
Cotia	São José do Rio Pardo
Cruzeiro	São José do Rio Preto
Cubatão	São José dos Campos
Dois Córregos	São Paulo
Embu-Guaçu	Sertãozinho
Fernandópolis	Sorocaba
General Salgado	Sumaré
Guapiara	Tabatinga
Guaratinguetá	Taboão da Serra
Guarujá	Torrinha
Guarulhos	Tupi Paulista
Iaras	Ubatuba
Ibitinga	
Itanhaem	
Itapevi	
Itápolis	
Itu	
Jaboticaba	
Jacareí	
Jaú	
Jose Bonifácio	
Juquitiba	
Lençóis Paulista	
Matão	
Mauá	
Mococa	
Mogi das Cruzes	
Mogi-Guaçu	
Natividade da Serra	

APENDICE H – Estado de São Paulo – Relação dos Municípios com o Ensino Fundamental mantido de forma compartilhada entre Rede Estadual e Municipal – 2005

1ª a 4ª série totalmente municipal/5ª a 8ª totalmente série estadual		
Adamantina	Embaúba	Mairiporã
Águas da Prata	Engenheiro Coelho	Manduri
Águas de Santa Bárbara	Espírito Santo do Turvo	Maracaí
Alambari	Estela d'Oeste	Marapoama
Altair	Estrela do Norte	Mariapolis
Álvares Florence	Euclides da Cunha Paulista	Marinópolis
Álvaro de Carvalho	Fartura	Mendonça
Alvinlândia	Fernão	Mesópolis
Américo de Campos	Floreal	Mineiros do Tietê
Aramina	Gabriel Monteiro	Mirandópolis
Arandu	Glicério	Mirassol
Arealva	Guaimbê	Mirassolandia
Artur Nogueira	Guairá	Mombuca
Auriflama	Guaraci	Monte Aprazível
Avanhandava	Iacanga	Monteiro Lobato
Bady Bassitt	Ibaté	Murutinga do Sul
Balsamo	Ibirarema	Nantes
Barão de Antonina	Iepê	Neves Paulista
Barbosa	Igaratá	Nipoã
Barra Bonita	Ilha Solteira	Nova Castilho
Barra do Chapéu	Ilhabela	Nova Granada
Bernadino de Campos	Inúbia Paulista	Nova Luzitânia
Bertioga	Ipauçú	Nova Odessa
Bilac	Ipeúna	Olímpia
Biritiba-Mirim	Ipiguá	Onda Verde
Bocaina	Iracemapolis	Osvaldo Cruz
Bom Jesus dos Perdões	Irapuã	Pacaembu
Bom Sucesso de Itararé	Itaju	Palestina
Borá	Itapirapuã Paulista	Palmares Paulista
Brejo Alegre	Itapura	Palmital
Brotas	Itirapuã	Panorama
Buritama	Jaborandi	Parisi
Cabrália Paulista	Jaci	Patrocínio Paulista
Caiuá	Jarinu	Paulicéia
Cajati	João Ramalho	Paulistânia
Campina do Monte Alegre	Julio Mesquita	Paulo de Faria
Campos Novos Paulista	Junqueiropolis	Pedranópolis
Capivari	Juquiá	Pedreira
Cerqueira César	Lagoinha	Pedrinhas Paulista
Clementina	Leme	Pedro de Toledo
Colômbia	Lourdes	Pereiras
Cordeirópolis	Louveira	Piacatu
Coroados	Lucianopolis	Pilar do Sul
Cosmorama	Luiziania	Piquete
Dolcinópolis	Lupércio	Planalto
Duartina	Lutécia	Platina
Dumont	Macatuba	Pompéia
Echaporã	Macedônia	Pontalinda

Pontes Gestal	Tapiraí	
Porangaba	Tapiratiba	
Potim	Tarumã	
Prataria	Timburi	
Quatá	Torre de Pedra	
Quintana	Turiuba	
Rafard	Turmalina	
Redenção da Serra	Ubirajara	
Regente Feijó	Valentim Gentil	
Reginópolis	Valparaíso	
Ribeirão Branco	Vera Cruz	
Ribeirão do Sul	Vista Alegre do Alto	
Ribeirão Grande	Votorantim	
Rifaina	Zacarias	
Rincão		
Roseira		
Rubinéia		
Sabino		
Sagres		
Sales		
Sales Oliveira		
Salesópolis		
Salmourão		
Saltinho		
Salto Grande		
Santa Cruz da Conceição		
Santa Cruz das Palmeiras		
Santa Ernestina		
Santa Fé do Sul		
Santa Lúcia		
Santa Mercedes		
Santa Rita d'Oeste		
Santo Antonio da Alegria		
Santo Antonio de Posse		
Santópolis do Aguapeí		
São Bento do Sapucaí		
São Bernardo do Campo		
São João das Duas Pontes		
São José da Bela Vista		
São Lourenço da Serra		
São Manuel		
São Pedro do Turvo		
São Sebastião da Gramma		
Sarutaiá		
Sebastianópolis do Sul		
Serra Azul		
Taciba		
Taguaí		
Taiacu		
Taiúva		

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.