

Fundef e municipalização do Ensino Fundamental: breves considerações

Julio Cesar Torres (UNESP)
Vitor Hugo Pissaia (UNESP)

Resumo

Objetiva discutir os aspectos determinantes da descentralização da Educação Básica brasileira no período pós-1988 (nova Constituição Federal), com um enfoque na municipalização do Ensino Fundamental a partir da instituição do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Investiga os sistemas de ensino de quatorze municípios que compõem a Diretoria Regional de São José do Rio Preto (SP). A partir desta amostra, busca identificar quais aderem à municipalização por meio da análise da evolução das matrículas nos sistemas municipais de ensino no período compreendido entre 1997 e 2007, visto que grande parte da literatura aponta o Fundef como um fator indutor do processo de municipalização do Ensino Fundamental. Os resultados indicam que uma parte desses municípios inicia um processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental com a implementação do Fundef. No caso específico da Região Administrativa estudada, é no ano de 2002 que ocorre a inversão do contexto anterior, qual seja, a partir deste ano o número de matrículas nos sistemas municipais de Ensino Fundamental supera o total de alunos matriculados na rede estadual de ensino.

Palavras-chave: Fundef; Ensino Fundamental; Municipalização.

1. Apresentação

Nosso estudo tem como objetivo central apontar aspectos da descentralização da educação básica brasileira no período pós-1988, com um enfoque na municipalização do Ensino Fundamental. Nosso recorte histórico, mais especificamente, está compreendido no período de 1996 a 2007, momento de instituição e vigência do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

Procuramos, num primeiro momento, retratar os marcos histórico-institucionais da política de educação que “determinam”, ou não, a descentralização da oferta do ensino no Brasil contemporâneo. Verificamos, destarte, se após a instituição do Fundef os municípios aderem a uma estratégia de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental.

Traçamos como *locus* de nossa pesquisa empírica os sistemas de ensino de quatorze municípios da Diretoria Regional de São José do Rio Preto (SP), a saber: Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu, Ibirá, Icém, Ipiguá, Mirassolândia, Nova Granada, Onda Verde, Orindiúva,

Palestina, Potirendaba, São José do Rio Preto e Uchoa. A partir desta amostra selecionada, nossa pesquisa, ainda em andamento, visará identificar se esses mesmos sistemas de ensino apresentam melhorias no tocante ao desempenho escolar, visto que dentre as várias justificativas para a implementação do Fundef, destaca-se a melhoria da qualidade da educação brasileira pelo viés do aperfeiçoamento das políticas de financiamento da educação.

Destacamos que o processo de municipalização do Ensino Fundamental constitui-se em uma questão de grande relevância, uma vez que tem gerado discussões acaloradas em diversas arenas sociais: nos meios políticos, acadêmicos, sindicatos de professores e comunidade escolar. Para aqueles que acreditam ser possível a construção de uma escola pública democrática que garanta o acesso e a permanência dos educandos em todo o processo de escolarização, proporcionando-lhes ensino/aprendizagem de qualidade visando à formação de cidadãos críticos e transformadores, este processo recente de descentralização da educação básica configura-se numa categoria analítica importante para a pesquisa educacional.

2. Contextualizando a municipalização do ensino

“Nem a centralização nem a descentralização são garantias de um Estado democrático, que se evidencia no desenvolvimento econômico, social e político da Nação” (MONTORO, 1974, p. 99).

“Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de cima para baixo, ao tempo que a descentralização refletiria um movimento contrário, de baixo para cima” (CASASSUS, 1995, p. 84).

“Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação (...) neste caso a transferência se dá do órgão central (Secretaria da Educação) a outro, que poderá ter personalidade jurídica diferente, seja (...) Prefeitura Municipal, ou entidades privadas” (OLIVEIRA, 1992, p. 24).

A compreensão do processo de municipalização do ensino requer a reconstrução do contexto onde ele ocorreu e uma análise da trama em que foi inserido na lógica/dinâmica da descentralização.

As afirmações a pouco arroladas de diferentes pesquisadores foram citadas e analisadas por Borges (2002). O pesquisador realizou uma análise partidária que, a priori,

demonstrou alguns aspectos relevantes sobre duas vertentes inesgotáveis de reflexão (Política e Educação). Adentrando em discussões num período histórico e político de redemocratização no Brasil, focou o estado de São Paulo.

O presente trabalho não tem a pretensão de analisar se ocorreu desconcentração ou descentralização, bem como refletir sobre o caráter verticalizado do processo de descentralização, ou se tal processo garante a condição de um Estado democrático e, tampouco, a mensurar questões que envolvem a relativa autonomia dos municípios.

Entretanto, sabemos que tais questões compõem a contextura do cenário posto em especial nas últimas duas décadas no Brasil. Daí a pertinência do foco desta pesquisa que buscou refletir sobre, primeiro, a relação intrínseca entre o processo de descentralização com a municipalização do ensino, bem como analisar o caráter indutor do Fundef na municipalização do Ensino Fundamental.

As discussões e lutas quanto à descentralização do ensino brasileiro não são recentes. Segundo Oliveira (1999, p. 11):

“[...] fizeram-se presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis n. 4.024/61 e n. 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios”.

Um grande marco, nesse sentido, de acordo com Azanha (1991), seria a propositura de Anísio Teixeira que, já em 1957, apresentava suas ideias num Congresso Nacional de Municipalidades:

- “a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado;
- b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação;

c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da *cota municipal* de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma *cota estadual* e de uma *cota federal*. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação;

d) para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um *cônsul* representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local (AZANHA, 1991, p. 01).

Percebe-se que Anísio Teixeira tinha, sobre o tema da municipalização do ensino, ideias já inovadoras para a época. Para este educador e pensador brasileiro de grande destaque, a municipalização do ensino:

“[...] era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão que, de outro modo, não parecia viável. Inspirado na educação norte-americana, de tradições fortemente locais, pareceu a Teixeira que uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal seria suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse. Sabemos, hoje, que essa visão era um pouco simplista e algo romântica, porque Teixeira ignorava, deliberadamente, toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas” (AZANHA, 1991, p. 02).

Ferreira (2008) aponta que as primeiras discussões sobre descentralização vêm a debate com o Ato Adicional de 1834 que remetia às províncias a responsabilidade com os ensinos primário e secundário, cabendo ao governo central a responsabilidade com as universidades.

Essa iniciativa do governo imperial seria, de acordo com Mendes (2001), um forte estímulo para a constituição dos sistemas estaduais e, por conseguinte, a criação mais tarde, já no século XX, de sistemas municipais de ensino.

Como observa Souza (1998, p. 17):

“Foi somente com o advento da República, ainda que sob a égide dos estados federados, que a escola pública, entendida em sentido próprio, fez-se presente na história da educação brasileira. Com efeito, é a partir daí que o poder público assume a tarefa de organizar e manter integralmente escolas, tendo como objetivo a

difusão do ensino a toda a população. Essa tarefa materializou-se na instituição da escola graduada a partir de 1890 no estado de São Paulo, de onde se irradiou para todo o país”.

Essa reforma do ensino paulista iniciou-se paralelamente à consolidação do domínio da oligarquia cafeeira e, conseqüentemente, por meio da política dos governadores. Assim, ressalta Saviani (2006) que:

“[...] seria preciso esperar o período final da República Velha com a crise dos anos de 1920 para retomar as reformas estaduais da instrução pública e recolocar o problema do sistema de ensino, que passará a ter um tratamento em âmbito nacional após a Revolução de 1930 (p. 30)”.

Ainda segundo o referido autor, após a Revolução de 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, fato que deu início ao reconhecimento “nacional” da educação, inclusive no plano institucional. Após esta iniciativa, houve uma série de medidas relativas à educação, de alcance nacional:

“[...] as reformas do ministro Francisco Campos, em 1931; o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, dirigido ao povo e ao governo, que apontava na direção da construção de um sistema nacional de educação; a Constituição de 1934, que colocava a exigência de fixação das diretrizes da educação nacional e elaboração de um plano nacional de educação; as leis orgânicas do ensino - um conjunto de reformas promulgadas entre 1942 e 1946, por iniciativa do ministro da Educação do Estado Novo, Gustavo Capanema; em 1961, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, substituída, em 1996, pela atual LDB (SAVIANI, 2006, p. 20)”.

No sentido de contextualizar o processo de descentralização, o quadro a seguir busca demonstrar a relação dos principais marcos da nossa história, as características desse processo, as principais medidas e a definição das competências entre os entes federativos.

Quadro 1 – A descentralização do ensino no Brasil

Marco	Características da descentralização	Principais Medidas	Competências dos Entes
Ato Adicional de 1834	- ampliação do poder às Províncias	- função das Províncias em legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios. - as Províncias são encarregadas pelos ensinos primário e secundário.	- necessidade de ter auxílio das Câmaras Municipais, sendo subordinadas pelas Províncias. - relação entre Províncias e Câmaras Municipais, nem sempre foi harmônica.
Constituição de 1891	- características centralizadoras, mesmo com os intentos de municipalização.	- crescimento contínuo de escolas estaduais e, nas municipais, esse crescimento foi menor.	- maior autonomia aos estados; - a União com o direito de criar instituições de Educação Superior e

			secundário nos estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal; - aos estados, ficou a incumbência da instrução primária e, na prática, também a educação profissional.
Década de 1920	- fortes movimentos pelo envolvimento dos municípios no ensino.	- medidas tímidas e com poucos avanços, reflexo da situação conjuntural (crise do café, esgotamento da política café com leite, crise do modelo econômico agrário-exportador).	- manteve o mesmo do período anterior.
Década de 1930 até 1945	- recentralização política do governo Vargas. - Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): levantou a bandeira da descentralização. - Constituição de 1937: eliminação da autonomia dos municípios e dos estados e o fim do federalismo. - 1942: criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (ajuda financeira da União aos estados nesse ensino);	- aumento da dependência dos estados e Municípios ao poder central; - criação do Ministério da Educação e Saúde e a Reforma de Francisco Campos (organização do ensino secundário e superior, mas não no ensino primário);	- o ensino primário ainda sob a responsabilidade dos estados; - Constituição de 1934: manteve o regime presidencialista e voltando a funcionar as Assembléias e Câmaras Municipais * responsabilidade da União: no ensino dos Territórios e no Distrito Federal e numa ação supletiva aos estados com problemas de insuficiência de recursos; elaboração do Plano Nacional de Educação; criou o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Educação; estabeleceu mínimos orçamentários, onde os municípios não deveriam aplicar menos de 10%, os estados e o Distrito Federal pelo menos 20%, da receita resultante de impostos no ensino.
Constituição de 1946	- Reforma Capanema (Decreto 8.529/46): normatizou o ensino primário no país; - LDB – 1948: o projeto de descentralização foi um dos seus princípios (longa tramitação – até sendo aprovado em 1961).	- manteve o regime federativo e presidencial; - aumentou na administração pública a autonomia dos estados e municípios;	- restabeleceu os mínimos percentuais orçamentários, sendo 10% para a União e 20% para os estados e os Municípios, da renda dos impostos; - União: o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e suplementando as regiões que necessitassem; elaboração da legislação sobre Diretrizes e Bases da Educação – LDB.; - estados e Distrito Federal: organização de seus sistemas de ensino.
LDB no. 4.024/61	- a questão de centralização x descentralização perdeu espaço para a questão do Ensino Público x Privado após a apresentação do Substitutivo Lacerda.	- Criação de Conselhos – Federal e Estaduais, criação de Sistemas Estaduais de Educação, porém de forma centralizadora nas escolhas dos membros.	- Municípios: ficou incumbido de matricular as crianças com 7 anos na escola primária (Art. 29); - Estados, o Distrito Federal e os Territórios: encarregados de fazer um levantamento anual do registro de crianças em idade escolar e o incentivo e fiscalização de frequência às aulas (Art. 28).

Constituição de 1967	- pouco avanço.	- estendeu a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 anos aos 14 anos e não fez referências quanto aos mínimos orçamentários para a educação. - EC de 1969: manteve os dispositivos da Constituição de 1967 e obrigou os Municípios a aplicarem 20% da receita tributária no ensino primário.	- manteve-se da mesma maneira, com exceção da obrigatoriedade dos Municípios aplicarem 20% da receita tributária no ensino primário.
Lei no. 5.692/71	- descentralização do currículo escolar, estabelecendo aos Conselhos Federal e Estadual e aos estabelecimentos de ensino, atribuições; - na administração do ensino, no Art. 58, delegou aos Estados o estabelecimento das responsabilidades suas e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus, prevendo a existência de Conselhos Municipais de Educação, caso tenham condições para isso, podendo os Conselhos Estaduais delegar parte de suas atribuições (Art. 71)	- fixaram diretrizes e as bases para o ensino de 1º e 2º. Graus; - aumento de três para oito anos da escolaridade obrigatória e o caráter profissionalizante para o ensino de 2º. Grau.	- União: manteve o controle do currículo, devido à determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes; quanto ao financiamento, o controle estava a cargo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; quanto à administração, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais.

Fonte: Oliveira (1999, p.17- 32).

Para Mota (2007), a década de 1980 que já se apresentava com o Regime de Exceção em condições descendentes, além das questões relacionadas à abertura política (redemocratização), as pressões voltadas para a transparência do financiamento viriam também à tona¹.

Saviani (2006) ainda argumenta que somente a partir da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, que várias conquistas e aspirações puderam ser definitivamente consagradas; este fato é amplamente citado na literatura como decorrência da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados.

Outro exemplo pró-descentralização foi a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) no ano de 1986, cabendo-lhe a função de estreitamento/alinhamento com o governo central e em defesa da municipalização do ensino.

A nova LDB fixou competências de política educacional a cada um dos entes federativos. Já o Ministério da Educação passa a ter um caráter centralizador das decisões de políticas e descentralizador na execução de políticas educacionais. Como apontou Zanetti

¹ “No ano de 1983, foi aprovada a Emenda Calmon, pela qual os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% e aos Estados, Distrito e Municípios, 25% da receita dos impostos e transferências”. (MOTA, 2007, p. 9)

(1997, p. 23), “cabe ao MEC o papel político-estratégico, aos estados e municípios atuar no nível estratégico-gerencial e à escola o nível gerencial-operacional”.

No estado de São Paulo, por exemplo, segundo Martins (2003), até meados dos anos de 1990, a agenda política era pautada por um modelo de gestão com características de centralização das ações governamentais, cujo processo de ruptura deste modelo somente seria possível com o advento de ideais que propusessem um projeto de reforma administrativa de caráter modernizador, pois era preciso assegurar os preceitos constitucionais definidos na Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 211, define o princípio dos municípios atuarem prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (artigo 211, parágrafo 2º) (BRASIL, 1988), situação esta que no estado de São Paulo deveria desconcentrar a Secretaria Estadual de Educação (SEE/SP).

Estabelecia-se, desse modo, uma arena política de conflitos no campo do planejamento educacional no momento do desencadeamento das propostas descentralizadoras que não se concretizaram até o ano de 1996. Podemos destacar que:

“Em 1996, conforme o censo educacional do MEC, na rede estadual eram 5.078.539 milhões as matrículas do Ensino Fundamental Regular; eram 726.704 as matrículas do mesmo nível de ensino em escolas municipais, das quais 700.697 concentradas em apenas quarenta municípios. Só no município da capital eram 516.202 (CALLEGARI, 2007, p.40)”.

A tabela 1 a seguir ilustra esses dados:

Tabela 1 - Sinopse Estatística 1996: Brasil, Regiões e Unidades da Federação.

ENSINO REGULAR - Matrícula no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1996										
Unidade da Federação	Matrícula por Dependência Administrativa									
	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	33.131.270	33.564	18.468.772	10.921.037	3.707.897	5.739.077	113.091	4.137.324	312.143	1.176.519
Sudeste	12.958.674	13.616	8.637.822	2.803.312	1.503.924	2.815.026	30.595	2.058.008	126.701	599.722
Minas Gerais	3.609.085	2.655	2.550.269	845.239	210.922	577.079	11.010	394.617	61.382	110.070
Espírito Santo	612.595	393	399.670	134.547	77.985	127.120	5.219	85.310	8.786	27.805
Rio de Janeiro	2.164.672	10.568	609.344	1.096.822	447.938	437.841	14.366	258.923	22.995	141.557
São Paulo	6.572.322	-	5.078.539	726.704	767.079	1.672.986	...	1.319.158	33.538	320.290

Fonte: BRASIL (2009).

Tomando-se como exemplo o ano de 1996, observamos que na região Sudeste do Brasil, na qual se localiza o estado de São Paulo, a cobertura do Ensino Fundamental era feita

pelo setor público, com especial destaque para a maciça participação da Secretaria Estadual de Educação, responsável por 77,27%% das matrículas nesse nível de ensino. (BRASIL, 2009)

A municipalização ocorreu com a transferência de escolas, professores e alunos do Ensino Fundamental aos municípios, o que conforme Martins (2003), não é uma obrigação ou uma imposição legal, todavia é uma possibilidade que poderá abrir espaço para a participação da sociedade nas decisões educacionais e em relação aos termos e condições em que se dará a transferência almejada, uma vez que ao gestor cabe justificar o interesse, a necessidade e a viabilidade de tal procedimento a ser realizado.

Nesse contexto, além da Lei do Fundef, a qual trataremos a seguir, e da LDB, que ratificaram as responsabilidades dos diversos níveis de poder para o ensino (pré-escolar e fundamental) e destinação dos recursos financeiros, se construiu uma lógica de tendência descentralizadora, na medida em que induziram os municípios a se organizarem para assumirem as responsabilidades desses níveis de ensino².

Tal situação a partir do Fundef coloca em debate a questão do financiamento da educação, a composição dos coeficientes, quem “perde” ou quem “ganha” recursos. Com isso a municipalização do ensino passa a ter condições de indução, como indica Oliveira (1999, p. 32):

“Constata-se que essa legislação induz claramente à municipalização. A criação do fundo trouxe como consequência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento. Assim, premiado pela escassez de recursos, provocada pela recessão e agravada pelo FEF – Fundo de Estabilidade Fiscal e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável. Cresceram também os artifícios de não burlar a lei, pela criação de alunos e funcionários “fantasmas”, a fim de ter acesso a recursos do Fundo, tal qual denúncias divulgadas pela imprensa”.

² “Decretos Estaduais n. 40.889, de 10/06/96, e n. 43.072, de 04/05/98, que exigem a criação do Conselho Municipal de Educação - CME para a firmação do Convênio de Parceria Técnico-Administrativa. (Considerando que, automaticamente, a partir de 01/01/98, em todos os municípios brasileiros foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); que, em decorrência dessa implantação, todos os municípios devem contar com o CACS do FUNDEF²; que, desde 09/03/95, os municípios estão sendo induzidos a constituir o seu CME como órgão normativo, consultivo e deliberativo; que o Secretário Municipal de Educação é o responsável pela execução das políticas da educação em nível de município; que os Diretores de Escola respondem pela execução da política educacional em nível de unidade escolar”. (SILVA, 2001, p. 61.)

Callegari (2007) acrescenta que com a municipalização, a partir de 1996, intensificada nos anos seguintes com a criação do Fundef, os municípios paulistas passaram a assumir a responsabilidade pelas matrículas do Ensino Fundamental, principalmente as de 1ª a 4ª séries, o que pode ser constatado por meio dos resultados do Censo Escolar de 2007 referentes ao ano letivo de 2006, dez anos após a instituição deste Fundo, conforme demonstrados na tabela 2 abaixo.

Tabela 2 - Número de Matrículas no Ensino Fundamental por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 30/5/2007.

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Fundamental									
	Localização / Dependência Administrativa									
	Total	Total				Urbana				
		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	32.122.273	24.276	11.332.963	17.571.366	3.193.668	26.873.169	24.201	10.738.187	12.949.786	3.160.995
Sudeste	12.123.024	13.239	5.078.694	5.511.835	1.519.256	11.481.134	13.239	4.929.956	5.027.000	1.510.939
Minas Gerais	3.242.934	2.504	1.581.033	1.415.701	243.696	2.917.917	2.504	1.510.051	1.162.431	242.931
Espírito Santo	554.797	-	138.374	356.383	60.040	489.871	-	127.199	303.506	59.166
Rio de Janeiro	2.307.714	10.513	484.887	1.426.455	385.859	2.172.636	10.513	461.887	1.318.196	382.040
São Paulo	6.017.579	222	2.874.400	2.313.296	829.661	5.900.710	222	2.830.819	2.242.867	826.802

Fonte: BRASIL (2009).

Observa-se pelos resultados apresentados nos censos escolares relativos às matrículas no estado de São Paulo e nas demais unidades federativas que:

“A oferta do Ensino Fundamental público é compartilhada pelas redes municipais e estaduais. Os municípios cada vez mais ampliam sua responsabilidade pela oferta dessa etapa de ensino e já são responsáveis por 68% dos alunos matriculados nos anos iniciais e por 38% dos que freqüentam os anos finais do Ensino Fundamental. De modo geral, os estados vêm diminuindo gradativamente a oferta desta etapa e atenderam em 2008, 11.000.916 milhões de alunos, que corresponde a 34,3% da matrícula total desta etapa enquanto os municípios atenderam 17.442.158 milhões de alunos que corresponde a 54,4%. Mantêm-se, portanto, as tendências de municipalização do Ensino Fundamental (BRASIL, 2009, p. 4)”.

A tabela 3 a seguir ilustra esses dados:

Tabela 3 – Número de matrículas na Educação Básica, por dependência Administrativa, segundo a Etapa e Modalidade.

Etapa/Modalidade	Matrículas na Educação Básica								
	Total	Dependência Administrativa							
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
Educação Básica	53.232.868	197.532	0,4	21.433.441	40,3	24.500.852	46,0	7.101.043	13,3
Educação Infantil	6.719.261	2.238	0,0	112.546	1,7	4.878.475	72,6	1.726.002	25,7
Creche	1.751.736	1.121	0,1	7.365	0,4	1.134.944	64,8	608.306	34,7
Pré-escola	4.967.525	1.117	0,0	105.181	2,1	3.743.531	75,4	1.117.696	22,5
Ensino Fundamental	32.086.700	25.622	0,1	11.000.916	34,3	17.442.158	54,4	3.618.004	11,3
Ensino Médio	8.366.100	82.033	1,0	7.177.377	85,8	136.167	1,6	970.523	11,6
Educação Profissional	795.459	77.074	9,7	257.543	32,4	29.191	3,7	431.651	54,3
Educação Especial	319.924	820	0,3	46.795	14,6	66.834	20,9	205.475	64,2
EJA	4.945.424	9.745	0,2	2.838.264	57,4	1.948.027	39,4	149.388	3,0
Ensino Fundamental	3.295.240	747	0,0	1.361.403	41,3	1.890.174	57,4	42.916	1,3
Ensino Médio	1.650.184	8.998	0,5	1.476.861	89,5	57.853	3,5	106.472	6,5

Fonte: BRASIL (2009).

Conforme podemos observar, na tabela acima em que são distribuídas as matrículas na Educação Básica, por Dependência Administrativa, o que se confirma é que a Educação Básica no Brasil é realizada, prioritariamente, pelo poder público. Nos 199.761 estabelecimentos de ensino estão matriculados 53.232.868 alunos, sendo que 46.131.825 estão em escolas públicas (86,7%) e 7.101.043 estudam em escolas da rede privada (13,3%). As redes municipais contam com a maior parte dos alunos, respondendo por 24.500.852 matrículas (46%). (BRASIL, 2009)

De acordo com Martins (2002), após a municipalização de professores, alunos, prédios escolares e funcionários nas escolas paulistas, houve uma fragmentação no desenho institucional formado na política educacional, caracterizado por uma série de conflitos, pois envolvia diferentes interesses, o que nos leva a acreditar que a sacralizada cultura burocrático-administrativa instituída nos anos de 1930, e centralizada nos anos de 1970, começava a apresentar polêmicas.

Isso ocorreu, conforme aponta Martins (2002), porque cada município paulista é um caso, considerando as enormes desigualdades regionais no tamanho, formas de atendimento, desempenho e capacidade fiscal. Dessa forma, explica a referida autora que:

“A retirada de cena da esfera executiva federal, substituída, em parte, pelas novas prerrogativas dadas aos estados e municípios para que estes passem a assumir novas competências de gestão, não constitui apenas um problema técnico, mas esbarra exatamente na cultura política em torno de negociações nem sempre pontuais (MARTINS, 2002, p. 9)”.

Segundo ainda a mesma autora, a cultura institucional (crenças, valores, interação dos atores entre si e entre estes e a própria organização), ao se modificar, leva consigo parte do ritual normativo, incorporando o velho no novo desenho que se forma como estratégia de sobrevivência. Por conseguinte, “o clima organizacional – técnicas e procedimentos; política de recursos humanos; metas, regulamentos e estatutos; comportamento encorajado dentro da instituição; atividades de caráter integrador, etc.” passam por um processo de aprendizagem em contextos de mudança, nos quais ocorrem negociações de transferência de responsabilidades e/ou de compartilhamento de poder, constituindo, muitas vezes, um paradoxo (Martins, 2002, p. 9).

Nesse contexto,

“A necessidade de forjar novas formas de desempenho das políticas educacionais exige que as instituições envolvidas em sua implementação adquiram um corpo de informações e de conhecimentos burocrático-administrativos para assumir suas novas funções, o que, sem dúvida, gera um período de tensão política e de vácuo no conjunto normativo-legal, pois sua racionalidade não responde mais às necessidades do cotidiano. Isto é, entre o que este conjunto propugna para que a gestão da política educacional funcione em outro paradigma, e sua efetiva operacionalização, configura-se um período de instabilidade institucional que imprime rumos inesperados às suas diretrizes, na tentativa de romper a cultura fortemente enraizada em seus órgãos gestores e nas próprias unidades escolares (MARTINS, 2003, p. 10)”.

Vale lembrar que a Municipalização do ensino e o arquitetado caráter indutivo apontado nesta análise,

“[...] não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso. É bem provável que parte deles venha cair nas mãos de sistema de comunicação, nas mãos de empresas particulares (OLIVEIRA, 1999, p. 33)”.

Diante do exposto, este estudo remete-nos para a necessidade de refletirmos sobre a maneira como os municípios receberam tais encargos e, como os sistemas públicos de Ensino Fundamental posicionaram-se em relação à criação de seus “sistemas próprios de ensino” e, além disso, o real impacto no desempenho escolar de seus alunos, no intuito de colaborarmos com nossa pesquisa para o avanço das investigações científicas no tocante ao recente processo de municipalização de ações educativas.

3. Resultados parciais da pesquisa

Esta pesquisa está sendo desenvolvida, conforme já mencionado, em quatorze municípios pertencentes à Diretoria Regional de São José do Rio Preto (SP)³, tendo como foco a municipalização do Ensino Fundamental sem, no entanto, deixarmos de contextualizar o fenômeno da descentralização da política educacional brasileira na contemporaneidade e seus determinantes. A municipalização do ensino, desse modo, é encarada a partir de uma realidade local sem perder a conectividade com as variáveis que possam determiná-la.

Sabe-se que o atendimento municipalizado aproxima mais os profissionais da educação, os alunos e seus pais do centro de decisão, facilitando a constituição de pautas de reivindicações e localizando mais facilmente os conflitos entre estes e os gestores do sistema municipal.

Embora a descentralização da gestão de políticas públicas, entre elas a educacional, seja consenso entre a maioria dos cidadãos beneficiários dos serviços a eles prestados, pois defendem a aproximação entre os *locus* de decisão e execução das mesmas, este processo tem gerado muitos problemas devido à falta de conhecimento burocrático-administrativo e pelo fato dos gestores municipais buscarem promoção de seus governos à custa da política educacional e seus recursos vinculados.

De acordo com as estatísticas educacionais, hoje a escola pública atende quase toda sua demanda por vagas no Ensino Fundamental. Mas essas conquistas não foram, contudo, de acordo com os dados apresentados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), acompanhadas pela eficiência no processo de ensino-aprendizagem; faz-se necessário, portanto, que se considere o estágio de desenvolvimento e as peculiaridades de

³ A coleta e organização dos dados desta pesquisa contaram com a colaboração de alunos do Curso de Licenciatura em Matemática (IBILCE/UNESP) e estagiários do Grupo de Pesquisa em História e Política Educacional Brasileira (UNESP): Fabiano Correa de Macedo, Flávia Bolssone do Prado, Guaraci de Lima Requena, Lucas Alves Macedo e Rodolfo Augusto Franco de Almeida.

cada município, para que possamos superar esses problemas que se tornaram crônicos na educação brasileira, como aponta a literatura especializada.

Cabe-nos novamente ressaltar, contudo, que os resultados finais desta pesquisa somente poderão ser traçados definitivamente quando do conhecimento da realidade específica de cada um dos quatorze municípios destacados. Até o presente momento, reunimos os dados relativos à evolução das matrículas do Ensino Fundamental no período pós-instituição do FUNDEF, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 5 – Número de matrículas por sistema de ensino na Diretoria de São José do Rio Preto (SP)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estadual	37.700	36.493	26.315	24.394	22.106	16.888	15.603	14.777	14.317	14.150	9.777
Municipal	1.722	2.192	12.064	12.649	12.649	17.316	17.968	17.888	17.963	17.868	21.067
Total	39.422	38.685	38.379	37.043	34.755	34.204	33.571	32.665	32.280	32.018	30.844
% Estadual	95,63	94,33	68,57	65,85	63,61	49,37	46,48	45,24	44,35	44,19	31,70
% Municipal	4,37	5,67	31,43	34,15	36,39	50,63	53,52	54,76	55,65	55,81	68,30

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (MEC).

Os resultados parciais de nossa pesquisa indicam que, para a amostra estudada, a partir da vigência do Fundef em 1996, grande parte dos municípios da Região Administrativa de São José do Rio Preto (SP) iniciam um processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, apontando uma tendência de municipalização também verificada em outros estudos nas demais regiões do Estado de São Paulo e do próprio país. No caso específico da Região Administrativa estudada, é no ano de 2002 que ocorre a inversão do contexto anterior, qual seja, a partir desse ano o número de matrículas nos sistemas municipais de Ensino Fundamental supera o total de alunos matriculados nas escolas públicas sob responsabilidade do governo estadual.

4. Referências

AZANHA, J. M. P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. **Estudos Avançados**, vol. 5 n.12, São Paulo, mai/Ago. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000200005&script=sci_arttext. Acesso em: 28/Abril/2009.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e Educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. INEP - **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. 2009. Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news09_02.htm. Acesso em: 24/Abril/2009.
- CALLEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground: APEOESP, 2007.
- CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- FERREIRA, C. M. M. **Municipalização da Educação: a participação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – na melhoria dos Indicadores Educacionais – o caso de um município maranhense**. 2008. Disponível em: http://www.bdttd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=846. Acesso em: 17/Março/2009.
- MARTINS, A. M. S. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. 2002. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF/Municipaliza%E7%E3o%20do%20Ensino.pdf>. Acesso em: 28/Abril/2009.
- _____. “Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo”. **Cadernos de Pesquisa**, n.120, São Paulo, novembro de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000300011. Acesso em: 18/Abril/2009.
- MENDES, M. **Descentralização do Ensino Fundamental. Avaliação de resultados do FUNDEF**, 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001655.pdf. Acesso em: 18/Abril/2009.
- MONTORO, André Franco. **Da Democracia que temos para a Democracia que queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- MOTA, Ademar Benedito R. da. **A História da Municipalização do ensino no Brasil**, VII Jornada do HISTEDBR, Campo Grande-MT, 2007.
- OLIVEIRA, Cleiton. **Municipalização do ensino do Brasil**. Belo Horizonte, MG: Ed. Autêntica, 1999.
- SAVIANI, D. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.
- SOUZA, R. F. **Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no estado de São Paulo (1890-1910)**. São Paulo: Editora da Unesp, 1998.
- ZANETTI, Maria Aparecida. **Política Educacional e a LDB: algumas reflexões**. Revista Livre Filosofar, Londrina – PR: Vozes, 1997.