

No Estado de São Paulo, as proporções de matrículas naquela modalidade de ensino eram: 77,27% estaduais, 11,06% municipais e 11,67% particulares.

Neste Estado, entretanto, a esfera municipal concentrava 85,12% das matrículas em educação pré-escolar, 86,83% das matrículas em supletivo-alfabetização e 41,36% das referentes a supletivo-ensino fundamental.

3. As leis e a municipalização

A Constituição da República estabelece que o ensino fundamental é co-responsabilidade do Estado e seus municípios. A LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96) diz que as duas esferas de governo juntas devem definir formas de colaboração que assegurem distribuição proporcional de responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis.

Conforme a Emenda Constitucional EC nº 14/96, a União poderá intervir nos Estados ou Distrito Federal se não for aplicado o mínimo exigido da receita de impostos estaduais (inclusive transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita de impostos (inclusive transferências)¹ na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entre 1996 e 2006, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão pelo menos 60% daqueles mínimos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Em cada Estado e no Distrito Federal, será criado, em 1/1/98, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. O Fundo será constituído por pelo menos 15% daqueles 25% mínimos.

15%	Vão para o Fundo
25%	10% Ficam no estado ou município

Os recursos do Fundo serão distribuídos para o estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental.

Um valor por aluno será definido nacionalmente, devendo corresponder a um “padrão mínimo de qualidade de ensino”. Se, nos estados e Distrito Federal, o valor por aluno não

¹ Os impostos são: ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação); FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal); FPM (Fundo de Participação dos Municípios); IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), inclusive a compensação por perdas decorrentes de exportações

alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementarará os recursos dos Fundos.

Pelo menos 60% dos recursos de cada Fundo serão destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

60%	Para pagar professores
15%	
40%	Para outras despesas

Do mínimo de 18% das receitas de impostos da União que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, pelo menos 30% devem ser destinados à erradicação do analfabetismo e à manutenção do ensino fundamental.

30%	Para erradicar analfabetismo e manter ensino fundamental
18%	
70%	Para outras despesas

Os estados e os respectivos municípios poderão celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo, correspondente ao número de matrículas que o estado ou o município assumir. Este número será apurado por censo escolar anual, realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC).

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera. Os conselhos são incumbidos ainda de supervisionar o censo escolar anual.

O valor mínimo anual por aluno será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Em 1997, primeiro ano de vigência da lei 9.424/96, o valor mínimo anual por aluno será de R\$ 300,00. Ajustes progressivos no valor mínimo deverão considerar:

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

Nos seis primeiros meses de 1997, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão dispor de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

O maior motivo alegado para tomar-se a iniciativa da EC 14/96 é que o Fundo teria sido criado para garantir o compromisso de erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar.

Os objetivos atribuídos à criação do Fundo são:

- implementar uma política redistributiva de recursos financeiros, visando diminuir as desigualdades regionais e sociais;
- valorizar os profissionais da educação;
- tornar visíveis os investimentos feitos em educação pela União, Distrito Federal, estados e municípios;
- conter os desmandos com os recursos públicos;
- desconcentrar poder e descentralizar as ações administrativas;
- evitar a pulverização dos recursos financeiros;
- possibilitar a participação da comunidade na definição de suas prioridades.

Entre os argumentos favoráveis, afirma-se que, com o Fundo, os municípios terão melhores condições de se decidir pela municipalização do ensino.

Argumenta-se também que aumentando o número de alunos, aumenta também a verba repassada. Este processo estaria ocorrendo nos municípios que manifestam o interesse pela mudança, através de negociações para a transferência das escolas estaduais para a rede municipal. Assinala-se, ainda, que as prefeituras são mais próximas das escolas e seus problemas, podendo controlar melhor a oferta de vagas e a metodologia de ensino utilizada.

Acredita-se também que os municípios vão poder priorizar efetivamente o ensino fundamental e os governos estaduais “poderão concentrar seus esforços no 2º grau”.

Segundo o deputado Ubiratan Aguiar (PSDB-CE), relator do projeto de lei que deu origem à Lei nº 9.424/96, com o critério do número de matrículas, se o município oferecer poucas vagas de 1ª a 8ª série, provavelmente perderá recursos.

O mesmo deputado acredita que nada impede o município gastar recursos do Fundo com cursos supletivos, entretanto, a vaga de supletivo não atrai recursos do Fundo, é uma vaga a que não correspondem os R\$ 300,00. O município terá os gastos sem ter os recursos correspondentes.

4. Situação em São Paulo

Segundo o Censo Educacional de 1996, de 625 municípios, somente 121 tinham alunos em escolas municipais de 1º grau regular. Destes, somente 59 atendiam a mais de 500 alunos.

Na rede estadual, havia 5.078.539 matrículas e, nas escolas municipais dos 625 municípios instalados até 1996, havia 726.704 matrículas. Destes últimos, 700.697 alunos eram de

redes dos 40 municípios que registram matrículas em números superiores a mil. Na Capital, as matrículas somavam 516.202.

Segundo o estudo de Callegari & Callegari (1997), com a destinação automática de 15% das receitas de impostos do município para o Fundo, uma de duas situações extremas irá ocorrer:

- a) os municípios manterão os gastos que já vêm realizando com o ensino, em um ou mais níveis, e destinarão mais 15% de suas receitas de transferências para o Fundo;
- b) os municípios chegarão àqueles 15% para o Fundo, reduzindo o correspondente nos gastos que vêm realizando com a educação infantil e/ou com o ensino fundamental supletivo, e/ou com o ensino fundamental regular da rede estadual.

Para aqueles autores, somente 16 municípios necessariamente ganhariam receita, na relação “remessa para o Fundo/recebimento do Fundo”. A Capital está entre estes e as estimativas relativas a ela podem ser vistas no quadro abaixo.

Município de São Paulo - Exercício de 1997 - “Ganho de Receita” na relação com o Fundo

(valores em R\$)

Nº de Alunos em Escolas de Ensino Fundamental Regular			Valor do Repasse		
Estadual	Municipal	Soma	Do município p/ o Fundo	Do Fundo p/ o Município	Ganho de Receita
1.012.051	516.202	1.528.253	249.666.576	361.785.334	112.118.758

Fonte: Callegari & Callegari, 1997:56

Caso estes 16 municípios viessem a assumir também o alunado da rede estadual de ensino fundamental regular, o ganho de receita seria muito mais expressivo. A Capital também está entre estes, conforme o quadro seguinte.

Município de São Paulo - Exercício de 1997 - “Ganho de Receita” acrescido

(valores em R\$)

Nº de Alunos em Escolas de Ensino Fundamental Regular			Valor do Repasse		
Estadual	Municipal	Soma	Do município p/ o Fundo	Do Fundo p/ o Município	Ganho de Receita
1.012.051	516.202	1.528.253	249.666.576	1.071.091.398	821.424.822

Fonte: Callegari & Callegari, 1997:57

Os mesmos autores acreditam que municípios de maior receita relativa destinarão, proporcionalmente, maiores recursos para o Fundo, que deve subsidiar o ensino fundamental em municípios de menor receita relativa. Aqueles primeiros, mesmo assumindo todo o alunado do ensino fundamental regular (o de suas escolas e o da rede estadual) necessariamente contribuirão para o Fundo com mais recursos do que receberão, sofrendo “perda líquida”. Com os números estimados para 1997, seriam 19 municípios nesta situação.

Nesta interpretação, não se trata de “perda” ou “ganho” para o ensino fundamental pois, para ele, fluirão recursos da mesma grandeza, na somatória das redes estadual e municipais. O que muda é a sistemática de captação e distribuição de parte considerável dos recursos, de acordo com os dois quadros abaixo.

Estado de São Paulo - Exercício de 1997 - Cálculo do valor aluno/ano

(valores em R\$)

	Estado	Municípios	Total
Recursos vinculados ao Fundo	2.881.205.534	1.187.454.167	4.068.659.701
			:
Alunos matriculados no ensino fundamental regular	Rede Estadual	Redes Municipais	Total
	5.078.539	726.704	5.805.243
	Valor aluno/ano		700,86

Fonte: Callegari & Callegari, 1997:51

Estado de São Paulo - Exercício de 1997 - Recursos movimentados via Fundo

(valores em R\$)

	Estado	Municípios	Total
1 - Repasse do Estado e municípios ao Fundo	2.881.205.534	1.187.454.167	4.068.659.701
2 - Repasse do Fundo para Estado e municípios	3.559.344.843	509.314.858	4.068.659.701
3 - Diferença (2 - 1): Perda (-)/Ganho (+)	(+) 678.139.309	(-) 678.139.309	

Fonte: Callegari & Callegari, 1997:51

Por este último quadro, o Estado de São Paulo teria um “ganho” da ordem de R\$ 678,1 milhões, mesmo montante que seria “perdido” pelos municípios. Isto é interpretado como:

- reforço financeiro no sentido da centralização, caracterizada por desperdícios, “burocratismo” e descontinuidades, principalmente quando o governo é contrário à participação.
- recursos subtraídos à gestão municipal, diminuindo seu espaço de decisão autônoma.

Dos 625 municípios instalados até 1996, estão em situação diferenciada aqueles 16 que certamente “ganharão” e os 19 que certamente “perderão” recursos. Os restantes 590 municípios:

- perderiam receita considerando-se o número de alunos recenseados em 1996;
- ganhariam receita se viessem a assumir por inteiro o ensino fundamental regular público em seu território.

Nesta linha de raciocínio, uma posição de equilíbrio, por parte do Estado (nem “perda” nem “ganho”), ocorreria com a transferência de cerca de 970 mil alunos da rede estadual para as municipais.

Acima destes 970 mil, o Estado passaria a “perder” e os municípios, no seu conjunto, a “ganhar”.

Caso os municípios assumissem a totalidade dos alunos de 1ª a 4ª série da rede estadual, em tomo de 2,6 milhões, a transferência de recursos do Estado para os municípios superaria R\$ 1,1 bilhão.

No entanto, se o Estado estivesse obrigado a aplicar no município na proporção do alunado e com base no valor aluno/ano, pouca diferença faria para o município assumir ou não este mesmo alunado, já que os mesmos recursos do Fundo seriam aplicados no ensino do município, quer via prefeitura, quer via governo estadual.

Aqueles autores chamam a atenção para o fato de que os municípios são diferentes entre si, sob múltiplos aspectos, os quais também se modificam ao longo do tempo. Para a pergunta sobre se o município deve ou não assumir o ensino fundamental em seu território, os autores acreditam que a resposta só tem sentido caso a caso, conforme a análise de cada realidade local.

5. A política do governo estadual

Em agosto de 1996, dentro do Programa de Ação de Parceria Estado-Município (Decreto nº 40.673, de 16/2/96), haviam sido firmados 46 convênios e outros 26 aguardavam finalização de trâmite. Para esta parceria, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo criou pré-condições, das quais as duas principais foram a reorganização das escolas e a extinção das 18 Divisões Regionais de Ensino (DRE).

Com a reorganização, dividiram-se as escolas estaduais entre aquelas que só atendem de 1ª a 4ª série e as de 5ª série em diante. Pretendia-se eliminar o grande número de escolas funcionando com 4 ou 5 turnos. Afirmava-se também que a separação física de crianças e adolescentes representava um modelo pedagógico, o qual levaria em conta as diferenças biológicas, físicas e psicológicas destes grupos etários. Ao mesmo tempo, esperava-se que estas mudanças levassem a economias substanciais, que seriam canalizadas para remunerar melhor os professores.

Para a Secretaria de Estado, o Programa de Parceria Estado-Município se caracteriza pela flexibilidade, negociando caso a caso com autoridades municipais, “considerando sempre suas realidades locais”. Foi estruturado também um banco de dados por município, com os quais indentificaram-se os municípios mais ricos, com capacidade técnica, administrativa e financeira para municipalizar o ensino fundamental. Da mesma maneira, identificaram-se os mais pobres, sem aquelas condições. A posição declarada pelas autoridades estaduais é que, para estes, “ao invés de transferir ‘encargos’ deveria transferir mais recursos, além de prestar assistência técnico-pedagógica permanente”.

As autoridades estaduais entendiam também que o processo deveria se dar por etapas e gradualmente, com os municípios se organizando “para enfrentar conjuntamente esse desafio” e, além disto, que a “municipalização do ensino não devia se restringir a acertos de gabinetes”, sendo assunto público que diz respeito a todas as comunidades locais.

Ao apontar as críticas a propostas de governos anteriores no sentido da municipalização do ensino, a Secretaria destaca que tais propostas não contavam com um Plano de Educação que estabelecesse diretrizes mais gerais da política educacional, articulando as

preocupações básicas da União, do Estado e dos municípios paulistas. Afirmam, enfim, que o processo foi historicamente pautado “pela troca de favores entre os executivos estadual e municipais”.

O Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, estabeleceu os termos do convênio a ser celebrado entre o município e o Estado, com normas para transferência de patrimônio e de pessoal, para equacionamento da carreira do magistério e para evitar apadrinhamentos ou perseguições locais. As principais normas são:

a) O pessoal docente e administrativo:

- será colocado à disposição do município-parceiro, possibilitando a execução do respectivo plano de trabalho;
- terá todos os direitos e vantagens assegurados pelo Estado;
- ingressará por concurso público nos quadros próprios do município, nos casos de expansão da rede e/ou de reposição de pessoal.

b) A capacitação do pessoal colocado à disposição estará sob responsabilidade do Estado e do município.

c) Garantia do princípio de equidade salarial para todos os profissionais do magistério do município;

d) A transferência de terreno e/ou prédios escolares de propriedade do Estado processar-se-á com as providências da Procuradoria Geral do Estado - Procuradoria do Patrimônio Imobiliário para posterior competente autorização legislativa.

e) A construção, ampliação e reforma dos prédios escolares assumidas pelo município-parceiro, com recursos próprios e/ou em parceria com o Estado.

f) O fornecimento de merenda e transporte escolar ao educando da 1ª a 4ª série e/ou da 5ª a 8ª série do ensino fundamental está sob a responsabilidade municipal.

g) As instituições auxiliares da escola têm assegurada a presença, como a continuidade da Associação de Pais e Mestres (APM) ou entidade similar.

h) Instituição do processo de avaliação do sistema de ensino em cooperação com os municípios.

i) A assistência técnica ao município-parceiro para a gestão do sistema:

- estruturação do órgão municipal de educação e do Conselho Municipal de Educação;
- elaboração do Plano Municipal de Educação e do Plano Regional de Educação;
- elaboração do Estatuto do Magistério, Plano de Carreira e Regimento das Escolas.

j) Plano de trabalho.

A Secretaria de Estado ressalta que, na continuidade do Programa de Parceria, é necessário um amplo programa de “esclarecimentos visando a mobilização dos Municípios, suas autoridades (inclusive os futuros prefeitos e vereadores [eleitos em 1996]) e grupos organizados de munícipes”, fornecendo dados e informações para sensibilizá-los para participar, instalar e ampliar o debate local.

O município da Capital é considerado objeto de negociação à parte, porque já dispõe de uma rede de escolas bem desenvolvida e atende a um terço dos alunos de 1º grau público.

6. Falta de vagas

Paralelamente ao complexo conjunto de medidas que vem sendo implementado, sumariamente apresentado acima, alguns problemas elementares persistem e devem ser destacados dada a sua importância no que se refere ao direito à educação.

Porque o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é, pela Constituição da República, um direito público subjetivo, o não-oferecimento deste ensino pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Isto quer dizer que ela pode ser processada judicialmente por crime de responsabilidade.

Também compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. Esta determinação tem o sentido de que o poder público quantifique aqueles que têm direito à educação para que se cumpram os deveres do Estado em assegurá-lo.

A Lei nº 9.424, de 24/12/96, também determina que o MEC realize anualmente censo educacional, mas prevendo que os dados sirvam de base para a distribuição dos recursos do Fundo.

O MEC começou a realizar censo escolar anual em 1996. Porém, talvez mais orientado para o cumprimento da lei que regulamenta o Fundo, estes censos coletam dados por meio de formulários enviados às escolas, ou seja, obtêm dados apenas de quem está matriculado e não de quem precisa ser atendido.

Pelo menos no Estado de São Paulo, a rigor, não se pode dizer que há informações seguras sobre a quantidade de vagas necessárias para atender plenamente as crianças, jovens e adultos, em creches, pré-escolas e escolas de 1º grau regular e supletivo.

Sem estas informações, é praticamente impossível elaborar um Plano Estadual de Educação que forneça bases racionais para:

- elaborar orçamentos públicos que estabeleçam investimentos e prazos para o poder público cumprir plenamente com suas obrigações;
- fundamentar negociações entre as esferas de governo para uma atuação equilibrada, justa e de colaboração mútua.

Sem um Plano Estadual de Educação, o processo de municipalização tende a ser negociado caso a caso, mas sem uma referência comum. Tende também a ser resultado de entendimentos de gabinete, sem a necessária participação ampla dos cidadãos.

Um exemplo muito expressivo deste tipo de consequência negativa foi a reorganização da rede estadual. Esta medida não contou com dados de censo sobre as necessidades de vagas e, na sua operacionalização, não considerou adequadamente que parcelas da população já atendida seriam prejudicadas. Uma das consequências disto foi as escolas que passaram a atender apenas de 1ª a 4ª série deixarem de funcionar no período noturno.

Para ilustrar os indesejáveis resultados deste processo, veja-se a tabela seguinte, com dados de apenas nove de um conjunto de 145 Delegacias de Ensino existentes no Estado todo. Entre 1995, antes da reorganização, e 1996, após o processo, houve uma redução de 36.535 matrículas.

DIFERENÇA ENTRE MATRÍCULA INICIAL EM 1995 E EM 1996							
Delegacia de Ensino	Alunos						
	Total	Ed. Especial	1ª/4ª	5ª/8ª	2º grau	Supl. 1ºG	Supl. 2ºG
1ª Guarulhos	-19.507	-169	-2.620	-1.985	+29	-3.610	-1.152
2ª Guarulhos	+1.570	+26	+1.126	-519	+1.640	-637	-66
10ª Capital	+116	-91	-206	+868	+1.080	-639	-896
11ª Capital	-4.269	-24	-3.032	-1.222	+1.675	-1.574	-92
3ª Capital	-2.546	-117	-621	-1.639	+1.483	-1.101	-551
4ª Capital	+1.268	-22	-1.567	-2.323	+8.349	-1.970	-1.199
7ª Capital	-7.282	-30	-1.127	-1.003	-1.758	-1.857	-1.507
8ª Capital	-4.730	-15	-2.045	-939	+468	-1.695	-504
9ª Capital	-2.287	+1	-1.061	-488	-45	-547	-146
TOTAL	-36.535	-259	-11.153	-9.250	+3.870	-13.630	-6.113

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Centro de Informações Educacionais

Com relação aos professores, de um ponto de vista estritamente sindical, duas outras preocupações precisam ser mencionadas, diante do cenário de medidas relativas à municipalização. Uma delas diz respeito à eventual redução do número de matrículas que, além de estreitar a oferta de vagas escolares, pode gerar desemprego.

A outra preocupação se refere à divisão da base da categoria. O sindicato (Apeoesp) estruturou e desenvolveu sua organização, a partir do final dos anos 70, tendo somente um empregador como adversário e interlocutor. O desenho da atuação sindical terá que modificar-se significativamente, considerando-se que o número de empregadores corresponderá ao de municípios em que as escolas estaduais forem municipalizadas.

São Paulo, agosto de 1997.

Elie Ghanem

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- CALLEGARI, Cesar, CALLEGARI, Newton. **Ensino fundamental** : a municipalização induzida : o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério na Emenda nº 14/96 à Constituição Federal e na Lei nº 9.424/96 : as projeções para os 645 municípios do Estado de São Paulo. São Paulo : Senac, 1997. 199 p.
- MONTEIRO, Angélica, LEAL, Guaraciara Barros. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério** : o que é e como funciona. Brasília : Instituto Teotônio Vilela, 1997. 30 p. (Coleção Brasil)
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. **Estados e municípios** : parceiros na educação : municipalização : avaliação do processo : relatório preliminar. São Paulo, ago. 1996. 40 p. + anexos