

A Municipalização do Ensino em São Paulo

Março/2001

Campanha Nacional pelo Direito à Educação



Ação Educativa
Assessoria, Pesquisa e Informação



SINDICATO DOS
PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Filiado à **CNE** e **CUT**



Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

AÇÃO EDUCATIVA

Rua General Jardim, 660 - V. Buarque
CEP: 01223-010 - São Paulo/SP
Telefone: (11) 825-5544
Homepage: <http://www.acaoeducativa.org>
E-mail: acaoeduca@acaoeducativa.org

CNTE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

SDS - Edifício Venâncio III - sala 101/103
CEP: 70393-900 - Brasília/DF
Telefones: (61) 225-1003 / 653.4185
E-mail: cnte@brnet.com.br

ACTIONAID

Rua Corcovado, 252 - Jardim Botânico
CEP: 22460-050 - Rio de Janeiro/RJ
Telefones: (21) 540-5707 / 540-5841
Homepage: <http://www.actionaid.org>
E-mail: aidbr@ibm.net

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

Rua Visconde de Ouro Preto, 5 - 7º andar
CEP: 22250-180 - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 553.0676
E-mail: ibase@ax.apc.org

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE

Rua Vinte e Sete de Janeiro, 181 - Carmo
CEP: 53020-020 - Olinda/PE
Telefone: (81) 429-3444
E-mail: cclf@elogica.com.br

CECIP - CENTRO DE CRIAÇÃO DE IMAGEM POPULAR

Largo São Francisco de Paula, 34 - 4º andar
CEP: 20051-070 - Rio de Janeiro/RJ
Telefones: (21) 509.3812 / 232.6723
E-mail: cecip@ax.apc.org

Direito à Educação

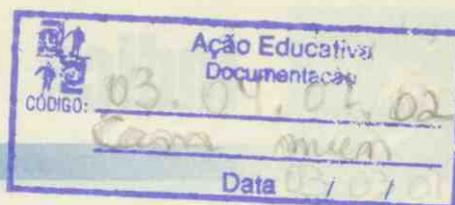
A *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* convoca a todos para que sejam cumpridos os direitos educativos estabelecidos na Constituição. A educação que queremos é uma educação para a vida, para o desenvolvimento humano e social. Participar deste processo significa educar-se para o exercício da cidadania.

A Campanha afirma os seguintes princípios:

- 1 A educação pública de qualidade é um direito de todos, cabendo ao Estado a responsabilidade de dar condições para viabilizar o sistema de ensino.
- 2 Os fatores que levam à exclusão social precisam ser eliminados, para favorecer o acesso e o aproveitamento das oportunidades educacionais.
- 3 O fortalecimento da sociedade civil e dos grupos excluídos se fará por sua participação na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas e práticas educacionais.
- 4 Os investimentos em educação devem levar em conta a qualidade, sendo distribuídos a todos, de forma eqüitativa.
- 5 A educação deve respeitar e atender às diferenças, reconhecendo as necessidades básicas e valorizando a cultura local.
- 6 Os alunos são sujeitos do seu aprendizado.
- 7 Professores e professoras são agentes fundamentais da aprendizagem.
- 8 A comunidade e a escola devem atuar em permanente cooperação.



Apresentação



Ação Educativa realizou uma pesquisa sobre o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo como parte de seus esforços no acompanhamento da atuação do Banco Mundial na educação brasileira. Pretendeu colher e interpretar sistematicamente os dados daquele processo que, ao ser implementado, materializou a diretriz de descentralização administrativa dos sistemas escolares, uma das orientações de política educacional mais difundidas pelo Banco Mundial.

Esta publicação, editada em parceria com a Apeoesp dentro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, torna acessível a um público mais amplo os resultados da pesquisa. A intenção é contribuir para a formulação de juízos fundamentados sobre o assunto e para o aprimoramento das políticas educacionais com a participação da sociedade civil, sobretudo das professoras, professores e demais trabalhadores do setor.

A Apeoesp, desde há muito, vem se manifestando contra a municipalização do ensino, face aos prejuízos decorrentes para a qualidade do ensino e aos direitos dos profissionais da educação. Divulgados os primeiros estudos sobre a implementação do Fundef, a Apeoesp chamou logo a atenção para o fato de não haver aporte de novos recursos para a educação, a adoção de critérios meramente contábeis para a repartição das verbas entre Estados e Municípios (sem a necessária vinculação com a melhoria da qualidade do ensino), a desoneração da União quanto ao ensino fundamental, a indução à municipalização do ensino e diversos outros aspectos que afetariam de forma negativa a escola pública e os professores. O texto de Roberto Felício aqui incluído detalha esse ponto de vista.

Quem ler esta publicação estará em melhores condições para avaliar os impactos da implantação do Fundef na educação pública estadual, requisito para posicionar-se de forma consistente quanto à municipalização do ensino fundamental, uma das principais conseqüências daquele processo.

Maria Izabel A. Noronha
APEOESP

Elie Ghanem
Ação Educativa

Índice



- 06 Como a educação infantil é atingida pelo Fundef
- 10 Municípios e entidades educacionais resitiram à implantação do Fundef
- 13 O novo perfil do ensino básico paulista
- 17 A municipalização induzida, a reação das prefeituras e as perdas no ensino
- 26 Educação de jovens e adultos sai ilesa e se expande
- 33 O impacto financeiro do Fundef
- 35 Administração e pessoal incompatíveis com o aumento das responsabilidades
- 42 Pelas contas, educação infantil pagou parte das novas despesas
- 53 As despesas vetadas nas contas da educação
- 54 Como a prefeitura da Capital anulou os benefícios recebidos
- 57 Gasto anual por aluno confirma impactos do Fundef
- 63 A luta da APEOESP contra a municipalização do ensino

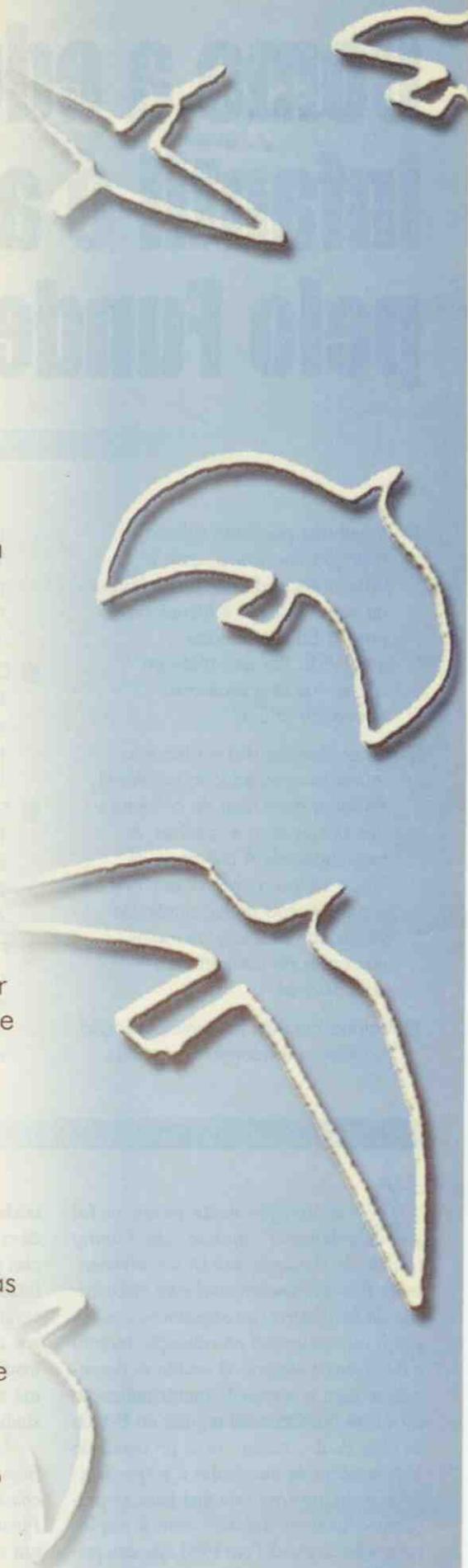
Como funciona o Fundef

O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi criado pela Emenda à Constituição da República nº 14, promulgada no final de 1996, regulamentada pela lei 9424/96.

O artigo 212 da Constituição determina que a União vincule, no mínimo, 18% da sua receita de impostos à manutenção do ensino e os estados e municípios, do mesmo modo, 25% cada um. A Emenda 14 e a lei 9424/96 instituíram um fundo estadual em cada unidade da Federação. Trata-se de um mecanismo que recolhe automaticamente 60% dos recursos vinculados à educação do estado e dos seus municípios para destiná-los ao ensino fundamental regular. Desse montante, 60% devem ser aplicados em salários e capacitação dos docentes que atuam especificamente nesse nível de ensino.

Uma vez retidos esses recursos no Fundef de cada estado, eles são divididos pelo total de alunos matriculados no ensino fundamental regular a cada ano, definindo um valor per capita a ser usado como medida para o repasse dos recursos do fundo aos municípios ou ao estado, na proporção das matrículas pelas quais cada um é responsável.

O governo federal deve definir um valor mínimo de gasto por aluno do ensino fundamental regular e complementar os fundos estaduais que não forem suficientes para repassar esse valor, multiplicado pelo número de matrículas.



Como a educação infantil é atingida pelo Fundef

- Prefeituras paulistas sofrem restrição financeira, com a transferência de R\$ 410 milhões de seus recursos educacionais para o Estado apenas em 1998. Por isso efetuam cortes nas despesas com educação infantil
- Há contenção das matrículas municipais na educação infantil, estagnando a taxa de cobertura das pré-escolas e creches. A população de 4 a 6 anos de idade voltou a crescer em 1997 e a paralisação na expansão de vagas compromete as metas nacionais de atendimento educacional
- Ganha impulso a municipalização do ensino fundamental regular,

um processo que acrescentou 930 mil matrículas na esfera das prefeituras, em cinco anos. A metade delas foi aberta entre 1997 e 1998.

- Diminui em 8% a participação do Estado de São Paulo nesta etapa do ensino público e mudou o perfil do atendimento educacional básico nos Municípios
- Sem ser beneficiária direta do Fundef, a educação de jovens e adultos escapa de cortes e mais que duplica o número de vagas em dois anos
- Fundef e, principalmente, a LDB condicionam as contas municipais e definem as despesas que podem ser pagas com recursos para o ensino

A motivação desta pesquisa foi detectar *impactos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) no atendimento municipal*, especialmente na educação infantil e de jovens e adultos. O estudo se desenvolveu num contexto de municipalização do ensino fundamental regular no Estado de São Paulo. Afinal, esse processo de transferência de matrículas e responsabilidades do governo estadual para as prefeituras ganhou impulso com a implementação do Fundef em 1998, que deu pri-

oridade financeira ao ensino fundamental de crianças e adolescentes. As conseqüências para outras etapas de ensino e modalidades da educação básica precisavam ser conhecidas, já que o “cobertor” (os recursos globais) era o mesmo e mostrava-se insuficiente para abrigar a todos, conforme alertavam especialistas, organizações sindicais e administradores educacionais.

Na investigação para identificar quem ficou descoberto, os pesquisadores *Marcos Edgar Bassi* (coordenador) e *I-Juca Pirama Camargo Gil* passaram mais de um ano localizando e examinando esta-

tísticas federais, estaduais e municipais sobre a evolução do atendimento em educação básica — das creches até o ensino médio — no Estado, entre 1994 a 1998.

Ambos visitaram departamentos administrativos, conversaram com seus responsáveis e funcionários e esmiuçaram a estrutura e documentos contábeis em sete municípios paulistas com perfis distintos em termos populacionais, financeiros e de oferta educacional: Aguai, Alfredo Marcondes, Cubatão, Descalvado, Diadema, Itatiba e na capital do Estado, São Paulo. Nessas prefeituras, verificaram a adequação dos órgãos e de pessoal aos serviços educacionais oferecidos e a aplicação dos recursos públicos com a manutenção do ensino.

Corte de vagas atinge redes com alta taxa de cobertura

Entre as inúmeras constatações, comprovando suas suspeitas, está a de que a rede de educação pré-escolar municipal sofreu cortes de despesas e praticamente estagnou a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundef. As prefeituras paulistas foram obrigadas a deixar de concentrar a atenção e os recursos nesta modalidade de ensino porque o Fundo criado pelo governo federal tornou prioritária a educação fundamental regular, etapa que a maioria dos Municípios não mantinha ou na qual participava pouco. Por meio do Fundef, passou a ser obrigatória a aplicação nesta etapa de ensino de 15% da arrecadação de quatro dos principais impostos. Esse percentual representa mais da metade da receita educacional do Estado e da maioria dos Municípios. Desta forma restaram apenas 40% das verbas vinculadas à educação para serem aplicadas em todas as demais modalidades e níveis de ensino.

Naquele ano, a rede municipal, com um acréscimo de 1% de vagas na pré-escola, não alterou o índice de atendimento atingido em 1997, mantendo uma cobertura para 48% da população de 4 a 6 anos de idade. Mas há prefeituras como a de Diadema, que havia alcançado taxa de cobertura de 69% na pré-escola e teve que recorrer ao fechamento de matrículas. No lugar delas, inaugurou vagas na 1ª série do ensino fundamental, dando início a uma tentativa de adequação à nova legis-

lação. Foi uma troca penosa já que a rede estadual continuou oferecendo vagas naquela série e as crianças em idade pré-escolar tiveram reduzidas suas alternativas de ensino.

Constituindo uma exceção, a rede da Capital paulista ficou estagnada entre 1994 e 1996, período em que o Município deixou de investir o mínimo estabelecido por lei, na educação. A pré-escola paulistana voltou a se expandir em 1997 e 1998 porque a prefeitura teve que assumir um compromisso legal de começar a repor a diferença não investida.

Relegada, educação infantil cresceu na esfera municipal

Principais responsáveis pela oferta dessa modalidade da educação infantil, os Municípios paulistas vinham, nas últimas décadas, expandindo suas redes nessa etapa — e em menor proporção no ensino de jovens e adultos — à medida que o governo do Estado retirava seu atendimento e se concentrava nos níveis fundamental e médio. A desativação das vagas estaduais, na pré-escola, foi consumada ao final de 1996. A novas vagas municipais criadas em ritmo acelerado entre 1994 e 1997 foram suficientes não só para cobrir as que foram fechadas pelo Estado, como também para aumentar a cobertura oferecida em 3% ao ano.

A rede paulista de pré-escolas, incluindo as matrículas de estabelecimentos particulares, conteve bastante o ritmo de crescimento em 1998. Naquele ano, ela oferecia atendimento a 56 crianças em cada grupo de cem, deixando 44 sem acesso ao ensino. Se o ritmo de expansão fosse mantido, São Paulo já estaria atendendo pouco mais de 60 crianças em cada cem em 99. Foi neste ano que o Plano Nacional de Educação (PNE) do MEC fixou em 60% a meta de cobertura a ser alcançada apenas daqui a quatro anos. A contenção na expansão da rede de educação infantil compromete a meta seguinte do setor: atendimento a 80% da população de 4 a 6 anos até o ano 2008.

Restrição financeira leva a uma estagnação nas creches

Com as limitações financeiras trazidas pelo Fundef, as estatísticas oficiais relati-

vas apenas aos órgãos de educação municipais apontaram, em 1998, um fenômeno que já era aguardado: redução de quase 2 mil matrículas no já parco atendimento público dado, em creches, para crianças de até 3 anos de idade. Cubatão e Aguaiá são exemplos dessa retração.

A rede municipal, em todo o Estado, ofereceu naquele ano quase 64 mil vagas, dentro de uma população estimada, na época, de cerca de 1,85 milhão de crianças. Reunidas às pouco menos de 24 mil matrículas na rede particular, as vagas totais, ainda segundo estas estatísticas educacionais, garantiam uma cobertura para menos de cinco crianças em cada grupo de cem.

Havia em 1998, entretanto, uma quantidade de matrículas públicas e particulares não computada em estatísticas do ensino. A evolução delas era, portanto, desconhecida. Ainda não tinha vencido o prazo, de três anos, dado pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases), de 1996, para integração das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino. Muitos órgãos assistenciais das prefeituras continuavam controlando essas matrículas.

As administrações municipais, por sua vez, também não haviam se enquadrado à deliberação do Conselho Estadual de Educação, que, desde junho de 1995, conferiu a elas poder de regulamentar, fiscalizar e computar a oferta de vagas particulares. Somente com os resultados do Censo Escolar de 1999 — após o encerramento dessa pesquisa — soube-se que a mudança de esfera de responsabilidade e o acompanhamento do setor privado se realizaram com maior intensidade e que, por isso, houve um salto repentino nas estatísticas para um total de 137 mil vagas em creches na área municipal e para 97 mil, na particular.

Mesmo que esses números fossem si-



milares ou pouco superiores em 1998, ainda assim menos de treze crianças entre cem estariam ocupando vagas em creches públicas e particulares. A persistência dessa situação restritiva no setor educacional municipal e de contenção de expansão de vagas torna quase inatingíveis as metas do PNE para o setor: 30% de cobertura dentro de quatro anos e atendimento de metade da população de até 3 anos até o final de 2008.

Os recursos educacionais dos Municípios e do Estado contabilizados pelo Fundef são redistribuídos de acordo com o número de matrículas de cada esfera administrativa no ensino fundamental regular. Em 1998, 203 das 645 prefeituras paulistas, entre as quais a de Alfredo Marcondes, permaneceram sem municipalizar matrículas e sem rede própria nessa etapa de ensino. Assim, 60% de suas verbas para a educação foram retidas no Fundef e destinadas ao governo do Estado, que responde pelo atendimento público nesses Municípios.

A expansão, no Estado, da rede de ensino fundamental municipal

Municípios	1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Com rede EF própria	121	19	411	64	442	69
Sem rede EF própria	504	81	234	36	203	31
Total de municípios do Estado	625	100	645	100	645	100

Fontes: MEC, Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

Para amenizar a transferência desses recursos, 321 prefeituras instalaram rede própria entre 1996 e 1998. Entre elas estão quatro das sete cidades pesquisadas. Mesmo assim, a maioria das administrações municipais transferiu verbas para o Estado, cuja rede ainda abriga 79% dos alunos nesse etapa do ensino público. Das pesquisadas, apenas São Paulo e Itatiba receberam receita adicional do Fundo por manterem volume de matrículas superior à capacidade de sua receita. O redirecionamento de recursos provocado pelo Fundef deslocou-os da manutenção da rede municipal, acrescentando R\$ 410 mi-

lhões aos cofres da Secretaria Estadual de Educação em 1998.

Administração destoa com maiores responsabilidades

O número de matrículas do ensino fundamental regular, na esfera municipal, aumentou 64% em 1997 e 1998. O Fundef, mesmo antes de entrar em vigor, foi o principal indutor desse processo de municipalização, que também foi impulsionado por uma ação com-

binada de outras medidas locais e nacionais.

Mas a decisão de assumir ou abrir vagas de ensino fundamental regular não foi acompanhada de providências administrativas e pedagógicas correspondentes ao crescimento das responsabilidades, como ocorreu em Aguai. A necessidade de adaptação à nova legislação e ao Fundo originaram ainda cortes abruptos de despesas e de pessoal de apoio ao ensino, conforme se pôde verificar em Cubatão, provocando grandes distorções nas médias de alunos atendidos por professor ou por funcionário e redução no gasto anual por estudante.



Se esses resultados já eram previstos, o mesmo não se verificou no ensino de jovens e adultos. Sem o benefício direto dos recursos do Fundef, supunha-se que sofreria retração de vagas e perda de investimentos. Afinal, as matrículas dessa modalidade de ensino não entravam nos cálculos da redistribuição de verbas por causa de um veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso a um artigo da lei que regulamentou o funcionamento do Fundo. Além disso, o montante de verbas que restava à administração municipal tinha ainda que ser dividido com outras etapas e modalidades educacionais.

Mas o ensino de jovens e adultos sofreu uma expansão geral, com 237 mil novas matrículas entre 1995 e 1998. Destas, 146 mil foram abertas nas dependências municipais, que passaram a responder por 37% do total de vagas em todo Estado. A metade de todo o atendimento de jovens e adultos pertencia ao Estado e o restante, à rede particular. Apesar da precariedade das informações estatísticas, verifica-se que todas as modalidades de suplência tiveram crescimento, com destaque para o ensino fundamental.

A ampliação das vagas está associada a algumas medidas legais e educacionais e à proliferação de novas formas de educação a distância, atendendo às fortes e crescentes pressões sociais contra o analfabetismo e pelo aumento da escolaridade

— e de oportunidades — dos trabalhadores. Há também um indicador financeiro para explicar a expansão: o baixo gasto por aluno do ensino de jovens e adultos, 5,5 vezes menor do que o valor despendido na educação infantil e nove vezes inferior ao da etapa fundamental regular.

LDB e Fundo mudam o emprego de recursos

Nas contas das prefeituras, verificaram-se uma maior transparência dos lançamentos contábeis e um emprego mais adequado dos recursos, em 1998. Mesmo com a obrigatoriedade de aplicação de 15% da arrecadação dos principais impostos no ensino fundamental, algumas administrações demonstraram que tinham algum fôlego financeiro subaproveitado.

Mas foi a LDB, de 1996, especialmente artigos 69, 70 e 71, que deu prazo de dois anos para os sistemas de ensino se enquadrarem às novas normas legais, o principal responsável pela redução dos gastos estranhos ao ensino na maioria dos Municípios pesquisados. Toleradas pelo Tribunal de Contas até recentemente, as despesas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, centros esportivos, culturais e assistenciais deixaram de ser

contabilizadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, como manda a LDB. Mas, com respaldo legal, continuaram incidindo sobre os recursos vinculados à educação (25% da receita de impostos) os gastos com transporte escolar, material didático e pagamento de aposentados.

As despesas com inativos constituem um problema das finanças educacionais não resolvido pela LDB, que deixou a critério de cada sistema resolvê-lo. São Paulo e Cubatão, por exemplo, continuaram lançando os gastos com aposentados nas contas da educação. Não obstante essas questões, houve Municípios que ainda apresentaram algum desvio de função em aplicações, omitiram ou misturaram informações contábeis de etapas e modalidades diferentes de ensino, criando dificuldades para a análise dos gastos.

Um aspecto que chamou a atenção foi a existência, em 1998, de 33,4 mil vagas municipais de ensino médio. São despesas irregulares pois a Constituição e a LDB determinam que a oferta pelos Municípios dessa etapa educacional ou de bolsas em faculdades só pode ocorrer após o atendimento da demanda pelo ensino fundamental e pela educação infantil. Entre as prefeituras pesquisadas, São Paulo, Aguiar e Cubatão efetuaram gastos irregulares no ensino médio. O último Município gastou também R\$ 234,7 mil em bolsas para o ensino superior em 1998.

Crescimento das matrículas municipais de ensino fundamental em cinco anos

Etapa de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	950.744	42%	957.656	39%
Creche	*	*	*	*	*	*	65.996	3%	63.959	3%
Pré-escola	734.107	48%	748.804	48%	828.368	49%	884.748	39%	893.697	36%
Fundamental	646.230	42%	646.500	42%	726.704	43%	1.075.850	47%	1.194.819	49%
1ª a 4ª 3	54.636	23%	352.790	23%	421.917	25%	749.941	33%	858.087	35%
5ª a 8ª	291.594	19%	293.710	19%	304.787	18%	325.909	14%	336.732	14%
Médio	28.359	2%	31.137	2%	33.538	2%	37.076	2%	33.485	1%
Ed. Especial	5.599	0%	5.915	0%	6.422	0%	11.821	1%	12.387	1%
Supletivo	115.50	8%	115.978	8%	104.619	6%	216.993	10%	261.874	11%
TOTAL	1.529.796	100%	1.548.334	100%	1.699.651	100%	2.292.484	100%	2.460.645	100%

Fonte: SEE, DE, ETIE

Nota: No ano de 1995, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

* Informação não disponível

Municípios e entidades educacionais resistiram à implantação do Fundef

Prevedendo prejuízos à rede municipal de educação infantil e de jovens e adultos, dirigentes de ensino e educadores pressionaram, em vão, o Congresso Nacional para barrar ou modificar a Emenda Constitucional que criou o Fundo

Passando por cima dos parlamentares e dos reclamos da sociedade civil, o presidente vetou dispositivo legal que incluía as matrículas da educação de jovens e adultos no cômputo para redistribuição dos recursos do Fundef

Em outubro de 1995, quando o MEC apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional para criar um fundo para financiamento do ensino fundamental, houve uma gritaria generalizada. Ninguém era contra o discurso oficial de se dar prioridade financeira a esta etapa do ensino, nem de se tentar equalizar as oportunidades educacionais ou de se assegurar um gasto e um padrão mínimo de qualidade educacional. É que atrás do discurso do governo federal, que empresta idéias defendidas pela sociedade civil, centenas de prefeitos, secretários de educação, parlamentares, professores e trabalhadores em educação, especialistas e pesquisadores, dirigentes sindicais e de entidades educacionais, todos de várias matizes políticas, percebiam também outras intenções e previam mais responsabilidades às administrações municipais e prejuízos à sua rede de ensino.

Amplas mobilizações promovidas por organizações do setor, como a CNTE e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), encontros de

educadores, articulações com parlamentares comprometidos com o ensino, manifestações dentro e fora do Congresso e até ações judiciais foram realizadas na tentativa de barrar ou modificar o projeto. Mas, foi em vão. O governo, com maioria parlamentar, conseguiu o que queria no final de 96, aprovando a Emenda Constitucional nº 14 e, logo depois, a lei 9.424, uma criando e a outra regulamentando o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério).

Mas o que esse instrumento estava modificando no financiamento à educação que tantos temiam?

Pela Constituição Federal de 1988, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar, em educação, no mínimo 25% de toda a sua receita em impostos. O Estado de São Paulo e a Capital paulista, por exemplo, foram além e estabeleceram em sua Constituição e na Lei Orgânica do Município um mínimo de 30%. Pela Carta, o Poder Público deveria usar, até 1998, metade de todos esses recursos vinculados ao ensino para

eliminar o analfabetismo e para universalizar o ensino fundamental. Nem todos os administradores cumpriram isso.

Os alvos da Emenda 14 foram exatamente a composição dessa subvinculação de recursos ao ensino fundamental e a atribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. O Fundef contabiliza e retém 15% da arrecadação anual de quatro das principais fontes de recursos do Estado e dos Municípios: FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPIex (Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais às exportações). Para a grande maioria dos Municípios, esse percentual de subvinculação representa um comprometimento de mais da metade dos recursos destinados obrigatoriamente à educação.

O montante calculado pelo Fundef, no âmbito de cada Estado, é dividido pelo número total de matrículas públicas no ensino fundamental regular, resultando num valor *per capita*. Esta é a quantia mínima que deve ser aplicada, anualmente, por aluno de 1ª à 8ª série. Cada Município e o Estado recebem de volta do Fundo o valor correspondente à multiplicação desse mínimo pelo número de matrículas sob sua responsabilidade. A fórmula aritmética apresentada como medida equalizadora instituiu uma moeda de troca entre as duas esferas do governo. Quem mantiver nenhuma ou poucas matrículas terá seus recursos retidos no Fundo, que serão destinados a quem oferece vagas do ensino fundamental à população.

Críticas volumosas e defesa de política global para ensino básico

Sem ou com pequena rede nesta etapa educacional, as prefeituras paulistas viviam, em 1996, a ameaça de ter seus recursos retidos no Fundef, que entraria em vigor dois anos depois. Quase a totalidade dessas verbas, segundo os dirigentes de ensino, seria repassada, por meio do Fundo, ao Estado que respondia por cerca de 80% das matrículas do ensino fundamental. Estavam em risco, advertiam, a manutenção e o desenvolvimento de suas redes de educação infantil e de jovens e adultos, para as quais os Municípios dedicavam havia anos esforços e a maior parte dos recursos vinculados à educação.

O Fundo reuniu todos os tipos de críticas. Para uns, era um mecanismo intervencionista, de confisco de verbas, ferindo a autonomia da esfera de poder municipal. Eles lembravam que o governo federal já vinha retirando recursos tributários dos Estados e Municípios. Segundo esses dirigentes, a parcela referente às transferências da esfera federal (FPE, PFM e IPIex) chegava corroída pela ação de um outro instrumento, o Fundo de Estabilização Fiscal. Constituído com 20% dos impostos federais para ser uma espécie de reserva de caixa da União, esse instrumento diminuía o “bolo” das transferências.

Para outros, o Fundef não trazia “dinheiro novo” à educação e que só haveria uma simples redistribuição dos recursos já vinculados ao ensino. Se, de um lado, daria fôlego financeiro à esfera administrativa que concentrava a oferta de ensino fundamental (o Estado paulista, por exemplo), por outro, retiraria dinheiro das creches, pré-escolas, educação especial, de jovens e adultos e ensino profissional. As prefeituras que efetivamente se dedicavam à expansão dessas modalidades seriam penalizadas, assim como a população que teria acesso a um menor número de vagas municipais.

A quase totalidade das entidades educacionais - entre elas, a Apeoesp, a CNTE e outros sindicatos a ela filiados, bem como e a então direção da Undime - propunham, em contraposição ao Fundef, uma política educacional que, mesmo dando maior prioridade ao ensino fundamental, contemplasse toda a educação básica



(do infantil ao médio) com mais e novos recursos e que buscasse promover progressivamente a universalização, com qualidade, de outras etapas e modalidades do ensino público. Questionavam ainda o fato de a União não ter a mesma responsabilidade com o ensino fundamental.

Um veto presidencial que priva jovens e adultos de seus direitos

As mobilizações e pressões sociais haviam conseguido ao menos levar o Congresso a aprovar um artigo na lei incluindo as matrículas do ensino de jovens e adultos no cômputo para redistribuição de recursos do Fundef. O Presidente Fernando Henrique Cardoso ignorou todo o processo de exaustivas negociações entre sociedade e Parlamento e entre os congressistas, usando o seu poder de veto.

Assim, relegou uma modalidade equivalente ao ensino fundamental de crianças e adolescentes, que contava com mais de um terço das vagas na esfera municipal, e contrariou o preceito constitucional de assegurar a todo o cidadão, independentemente da idade, o direito ao ensino fundamental. Mais do que isso, associou-se a um movimento que estava em curso desde o governo Collor, de desqualificação da educação para jovens e adultos. Esse movimento vinha se concretizando com a redução de investimentos federais e estaduais e de vagas.

Na prática, muitos jovens e adultos que não tiveram oportunidade de frequentar o

ensino regular na infância e adolescência estavam sendo excluídos do sistema educacional e destituídos de direitos. Uma outra evidência dessa política foi a alteração sutil, feita pela Emenda nº 14, do artigo 208 da Constituição: ela manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos, mas suprimiu a obrigatoriedade de sua oferta pelo Poder Público.

Para tentar justificar o veto, o Presidente argumentou que era “temerário” contabilizar o alunado desta modalidade porque poderia impulsionar “uma indesejável corrida” para a criação de cursos dessa natureza. Na visão do governo, a corrida só aconteceria para a recuperação dos recursos retidos no Fundo, em detrimento da qualidade de ensino, e não para o atendimento da enorme demanda reprimida.

Estranhamente também, embora o governo federal tenha despendido muitos recursos em censo escolar, o Presidente admitiu inconsistência dos dados estatísticos do MEC e até a falta de competência na aferição dos dados do alunado por causa das características de controle de frequência nesta modalidade de ensino. Isso, segundo Fernando Henrique, supostamente impediria a confirmação da existência do jovem ou adulto matriculado. Deixou implícita nessa justificativa a possibilidade de ocorrência de registros fraudulentos para obtenção de verbas do Fundef.

O risco de inclusão e manutenção de “alunos fantasmas”, contudo, existia em relação a qualquer modalidade de ensino, por causa dos altos índices de evasão e repetência. Isso se confirmou posteriormente: o governo detectou fraude no

registro de matrículas do ensino fundamental em vários Municípios do país.

Tentando minimizar o veto, o Presidente não impôs impedimento ao uso dos recursos do Fundo na educação fundamental de jovens e adultos. Ficou, então, a seguinte pergunta: se as matrículas não são computadas e não há, portanto, a contrapartida correspondente em verbas do Fundef, parte das verbas para manutenção dessa modalidade de ensino deveria ser obtida com a redução do gasto mínimo obrigatório por aluno da educação fundamental regular do Município? Na prática, foi isso o que ocorreu, pelo menos na maioria dos Municípios pesquisados. As despesas de jovens e adultos foram misturadas nos balanços contábeis com as de crianças e adolescentes e classificadas como sendo de ensino fundamental. Esse procedimento tornou impossível a verificação dos gastos por aluno nas modalidades regular e de suplência.

Mas houve quem lançasse mão de outro recurso: as autoridades federais sustentam — e as evidências em vários Estados confirmam — que muitos sistemas de ensino passaram a caracterizar programas de educação de jovens e adultos como projetos de aceleração de estudos em nível fundamental para alunos defasados na relação idade-série. Desta forma, muitas matrículas de jovens foram computadas no ensino regular e, conseqüentemente, incluídas nos cálculos do Fundef. Esse procedimento esteve apoiado na conjugação de dois mecanismos da LDB: a redução, para 15 anos, da idade mínima para a realização de exames do ensino fundamental supletivo (o que permitiu o ingresso mais cedo nesta modalidade de ensino) e a flexibilidade na seriação e avaliação para regularizar o fluxo escolar.

Diminui a responsabilidade da União com ensino fundamental

O discurso em defesa do Fundef se apoiava em propostas de senso comum, como reduzir os desperdícios e desvios de verbas e valorizar o magistério (com a utilização de 60% dos recursos vinculados ao Fundo no pagamento de salário e na capacitação de professores). Mas ele encobria dois aspectos, segundo as enti-

dades educacionais, como a CNTE, Undime, Anped e outras. Primeiro, aumentaram-se as exigências dos Estados, Distrito Federal e Municípios e excluiu-se a União das mesmas responsabilidades com o ensino fundamental.

Os governos federais que se seguiram à Constituição de 1988 nunca cumpriram a determinação legal de aplicar, durante uma década, pelo menos 50% dos recursos da União vinculados à educação (18% da receita de impostos) na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Agora, com o Fundef, a obrigação federal foi reduzida ao uso de 30% da receita vinculada à educação, para suplementar os Fundos estaduais que não atingirem o valor mínimo nacional de aplicação por aluno.

Mais grave é que a União — por causa de outro veto presidencial a um dos artigos da lei — acabou podendo incluir, na sua participação, a cota federal do salário-educação. Esta contribuição mensal, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas, foi criada, muito antes do Fundo, especialmente para subvencionar o desenvolvimento do ensino fundamental público. Por isso mesmo, não compunha a cota obrigatória de impostos da União a ser destinada à educação.

Em segundo lugar, o governo deu nova interpretação à lei (decreto 2.264/97) que ele mesmo criou e não vem cumprindo a fórmula de cálculo do valor mínimo nacional a ser aplicado por aluno. Para 2001, por exemplo, o governo propunha (em novembro de 2000) R\$ 353 por aluno, uma elevação de 6% em relação ao deste ano e equivalente ao índice de inflação estimado no período. No entanto, o Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) calculava a aplicação mínima em R\$ 553,51, valor resultante da di-

visão da previsão de arrecadação do Fundef (R\$ 18 bilhões) pelo número de alunos no país (32,6 milhões).

Com o estabelecimento de parâmetros ínfimos, são poucos os Estados que aplicam abaixo do que é estipulado nacionalmente, reduzindo, assim, a necessidade de suplementação de verbas pelo governo federal e a participação da União no financiamento do ensino fundamental.

Fundo impulsiona o processo de municipalização em todo o país

Apesar de toda a polêmica e resistência, o funcionamento iminente do Fundef provocou, desde 1996, em todo o país, um movimento de transferência de matrículas da esfera estadual para as prefeituras e de expansão da oferta de vagas municipais, possivelmente com a inclusão de crianças que estavam fora da escola. Esse movimento demonstrou a tentativa dos Municípios de reduzir os recursos que seriam retido pelo Fundo, que só viria vigorar dois anos depois. No estado de São Paulo, a municipalização já tinha sido impulsionada desde 1997, quando o governo estadual lançou o programa Parceria Educacional Estado-Município.

A esfera municipal passou a responder por 47% das matrículas do ensino fundamental de todo o país em 98, obtendo um acréscimo de 10% de participação em três anos. Tal corrida para se adequar, antecipada ou posteriormente, à legislação modificou a conformação do atendimento escolar nos Municípios, causando, como se previam, impactos no ensino infantil.

A expansão do ensino fundamental regular nos Municípios em todo país

Dep. Admin.	1996		1997		1998	
	n.o	%	n.o	%	n.o	%
Estadual	18.468.772	63	18.098.544	59	17.266.355	53
Municipal	10.921.037	37	12.436.528	41	15.113.669	47
Total	29.389.809	100	30.535.072	100	32.380.024	100

Fonte: MEC. Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

O novo perfil do ensino básico paulista

- ▣ Estado fecha 5% das vagas em cinco anos e Municípios ampliam em 61% as suas matrículas
- ▣ Ensino fundamental tem redução de 270 mil matrículas e ensino médio, com forte incremento da

esfera estadual, ganha 437 mil novos alunos

- ▣ Rede de pré-escolas, que crescia 7% ano, reprime expansão em 1998 e não dá conta sequer da ampliação do seu público naquele ano

Toda a educação básica paulista — representada pela soma das matrículas nas etapas infantil (creches e pré-escolas), fundamental e médio (regular e supletivo) — teve um acréscimo de 750 mil vagas entre 1994 e 1998. Essa expansão equivalente a 8% na oferta foi, no entanto, irregular se levadas em conta as dependências administrativas responsáveis pelas matrículas.

Enquanto a rede estadual fechou quase 400 mil vagas no período, reduzindo sua oferta geral em 5%, a esfera municipal foi a principal responsável pela expansão das matrículas: ampliou seu atendimento em 61%, abrindo pouco mais de 930 mil novas vagas, e passou a deter quase um quarto de todo o ensino básico.

As escolas particulares, embora

tenham uma pequena participação no ensino básico, contribuíram com um acréscimo de 14% em suas vagas. Com um volume de matrículas pouco significativo, a esfera federal cresceu 4% na sua atuação voltada ao ensino médio e técnico-profissionalizante.

Ensino médio se destaca com crescimento contínuo

A análise dos dados gerais no Estado sobre cada etapa e modalidade educacional revelou que foi o ensino médio — ao lado de algumas modalidades do ensino de jovens e adultos — que colaborou, decisivamente, para a ampliação da educação básica paulista. No período, foram abertas 437 mil vagas novas no setor, representando mais da metade da expansão das matrículas gerais no Estado, no período de cinco anos. A educação especial, com participação irrisória em termos de volume, apresentou evolução também irregular, mas ganhou maior atenção entre 1997 e 1998, crescendo 25%.

Os dados até 1996 relativos à creche, uma das modalidades da educação infantil, estavam indisponíveis, prejudicando uma análise mais precisa de sua evolução. Mesmo ocupando espaço importante na esfera pública municipal, as creches não apareciam nas estatísticas oficiais da educação por estarem, na maioria dos casos, subordinadas a órgãos de assistência social.

Já os números da pré-escola revelaram uma tendência ascendente regular até 1997 e a desaceleração no ano seguinte.



Matrículas totais no Estado mostram diminuição do segmento de 1ª à 4ª série

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	1.125.080	11%	1.142.316	11%
Creche	*	*	*	*	*	*	85.955	1%	87.738	1%
Pré-escola	872.817	9%	911.586	9%	973.474	10%	1.039.125	10%	1.054.57	10%
Fundamental	6.632.006	70%	6.662.469	69%	6.572.826	69%	6.483.935	65%	6.394.830	62%
1ª à 4ª	3.535.767	37%	3.516.831	36%	3.445.722	36%	3.330.696	33%	3.194.504	31%
5ª à 8ª	3.096.239	33%	3.145.638	32%	3.127.104	33%	3.153.239	31%	3.200.326	31%
Médio	1.484.239	16%	1.608.189	17%	1.672.986	18%	1.814.034	18%	1.921.892	19%
Ed. Especial	48.476	1%	49.819	1%	44.488	0%	58.4380	1%	60.413	1%
Supletivo	468.078	5%	477.18	5%	294.166	3%	549.116	5%	707.125	7%
TOTAL	9.505.616	100%	9.709.244	100%	9.557.940	100%	10.030.603	100%	10.254.161	100%

Fontes: SEE, CIE, ETIE, Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998, Fundação SEADE (pré-escola) e SEE, CIE, 1998. *Séries históricas* (ensino fundamental regular e ensino médio regular).

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

* Informação não disponível.

Essa rede, que vinha crescendo 7% ao ano, abriu apenas 15 mil vagas (1,5%) em 1998, insuficientes para cobrir sequer o crescimento da população de 4 a 6 anos (24.268 crianças).

O ensino de jovens e adultos também contribuiu para a expansão da rede de educação básica. Os dados de 1996 são inconsistentes por problemas de coleta. Mesmo assim, foi possível verificar que as matrículas cresceram quase 50% nos dois anos seguintes, em comparação a 1995.

O primeiro segmento do ensino fundamental regular (1ª à 4ª série) sofreu uma progressiva e expressiva redução de quase 341 mil matrículas no período. O

segmento posterior (5ª à 8ª série) compensou parte dessa retração abrindo 100 mil novas vagas. Mesmo o crescimento das vagas de 5ª à 8ª série chegou a ser interpretado, nos debates sindicais da categoria do magistério, como efeito de uma política de aprovação automática voltada para reduzir índices de repetência sem gerar as condições correspondentes para o aprendizado.

A secretária de Educação do Estado, Rose Neubauer, confirmou, em 99, que o recuo das matrículas, nas primeiras quatro séries, deveu-se principalmente ao programa de municipalização desencadeado em São Paulo. Mas atribuiu o fenômeno também a dois outros

fatores. Para ela, a informatização da rede possibilitou maior controle e eliminou as matrículas duplicadas. Em segundo lugar, houve, de acordo com ela, queda na taxa de crescimento da população, diminuindo, ano a ano, a demanda por ingresso no ensino fundamental.

O efeito da diminuição da taxa de incremento populacional sobre as matrículas deve ser visto com reserva. Dados da Fundação Seade mostraram que, de 1994 a 1996, o número de crianças de 4 a 6 anos caiu de 1,884 milhão para 1,808 milhão. Acompanhando essa tendência, verificou-se, até 1997, uma ligeira queda numa faixa um pouco mais ampla da

Pára de aumentar a taxa de cobertura da pré-escola

Ano	População de 4 a 6 anos	Matrícula municipal	Cobertura	Matrícula total	Cobertura total
1994	1.884.383	737.107	39%	872.817	46%
1995	1.851.962	748.804	40%	911.586	49%
1996	1.808.854	829.034	46%	974.005	54%
1997	1.846.236	884.748	48%	1.039.125	56%
1998	1.870.504	893.697	48%	1.054.578	56%

Fontes: Fundação Seade, SEE, ATPCE, CIE

população infantil (de 5 a 9 anos). Em ambos os casos, houve coincidências que explicaram a redução das matrículas iniciais do ensino fundamental neste período.

Mas a faixa de crianças de até 6 anos retomou ritmo crescente em 1997 e a de até 9 anos, no ano seguinte. Os dados estatísticos, a partir daí, portanto, se contrapuseram a qualquer argumento que tentou vincular a redução de matrículas de ingresso no ensino fundamental a uma suposta queda de demanda.

Além das taxas populacionais terem voltado a crescer, as estatísticas oficiais apontavam também uma demanda reprimida em 1998, quando o MEC impulsinou a campanha *Toda criança na escola*: mais de 186 mil crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola, no Estado de São Paulo.

Ritmo de municipalização ganha forte impulso em 97

A redução das matrículas estaduais nas quatro primeiras séries do ensino fundamental regular seguiu constante até 1996. No ano seguinte, porém, registrou-se uma queda brusca, com a diminuição de quase 448 mil matrículas, resultante do *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município* e, principalmente, da iminente implantação do Fundef.



Estado deixa, de vez, educação infantil e reduz vagas no ensino fundamental

NÍVEL DE	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	1.346	0%	989	0%	488	0%	-	0%	-	0%
Fundamental	5.280.220	78%	5.263.112	77%	5.079.043	77%	4.634.560	73%	4.436.399	69%
1ª à 4ª	2.821.357	42%	2.778.180	41%	2.628.201	40%	2.180.098	34%	1.946.842	30%
5ª à 8ª	2.458.863	36%	2.484.932	37%	2.450.842	37%	2.454.462	39%	2.489.557	39%
Médio	1.188.820	18%	1.258.213	19%	1.319.158	20%	1.452.387	23%	1.587.717	25%
Ed. Especial	21.172	0%	21.404	0%	19.254	0%	19.211	0%	18.637	0%
Supletivo	266.641	4%	261.593	4%	143.476	2%	237.116	4%	352.162	5%
TOTAL	6.758.199	100%	6.805.311	100%	6.561.419	100%	6.343.274	100%	6.405.996	100%

Fontes: SEE, CIE, ETIE. Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998: Fundação SEADE (pra escola) e SEE, CIE, 1998. *Séries históricas* (ensino fundamental e ensino médio).

Notas: 1) Estão somadas as matrículas em ensino fundamental, médio e supletivo mantidas pelas universidades paulistas e pelo CEET Paula Souza.

2) Ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

• Informação não disponível

Instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673, de fevereiro de 1996, e modificado quatro meses depois pelo Decreto nº 40.889, o programa de parceria era operacionalizado mediante assinatura de convênio de livre adesão, com o Município assumindo as escolas de ensino fundamental antes geridas pelo governo estadual. Este se responsabilizava por ceder pessoal docente, técnico e administrativo, transferir instalações físicas e outros bens, prestar assistência técnica, financeira e capacitar recursos humanos. Em contrapartida, o Município deveria tomar medidas para constituir o Conselho Municipal de Educação, elaborar o Plano Municipal de Educação, o Estatuto e o Plano de Carreira do Magistério. Além disso, a prefeitura precisaria assumir despesas com pagamento de taxas e manutenção de edifícios, planejar e expandir a rede física de escolas, repor pessoal e realizar concurso para ingresso de novos profissionais da educação, oferecendo salários iguais ou superiores àqueles pagos pelo Estado.

A iminente vigência do Fundef induziu, em 1977, dezenas de prefeituras a assinarem esses convênios, assumindo matrículas de 1ª à 4ª série que eram mantidas pelo Estado. Esse movimento de municipalização elevou de 121 para 411 o número de prefeituras com rede de educação fundamental regular naquele ano.

Em 1998, ocorreu outra regressão pronunciada de quase 234 mil vagas na rede sob responsabilidade do governo do Estado. Neste ano em que passou a vigorar o Fundef, mais 31 prefeituras assumiram alunos provenientes do ensino fundamental estadual.

A participação do Estado, na educação especial, também teve queda constante e, ao final do período, 2.700 vagas haviam sido fechadas ou transferidas para os Municípios. Caminho inverso seguiu o ensino médio estadual que registrou 400 mil novas matrículas desde 1994. Assim, o ensino médio, que acolhia 18% do total de alunos atendidos pelo governo do Estado, passou a representar 25% de toda a rede estadual, em 1998.

Educação infantil deixa de deter maioria das vagas municipais

Refletindo as mudanças na esfera estadual, o perfil de atendimento da rede municipal mudou em 1997, passando a educação fundamental regular a ter maior peso na sua composição. Se, em 1995, a educação infantil (sem dados das creches) representava 48% das matrículas municipais e o fundamental, 42%; em 1998, a relação se inverte: o primeiro (com creches) detinha 39% das vagas e o outro respondia por 49%, por causa principalmente da absorção das matrículas de 1ª à 4ª série transferidas pelo Estado e da tentativa de adaptação ao Fundef.

Os principais indicadores de impactos negativos do Fundef aparecem na educação infantil dos Municípios. Depois de crescer 22% em cinco anos, as pré-escolas tiveram o ritmo de expansão contido em 1998, com um acréscimo de 9 mil vagas apenas. Destas, 8 mil foram abertas pela prefeitura da Capital, que não colaborou, em anos anteriores, para a expansão do setor e foi obrigada, legalmente, em 1997, a retomar os projetos voltados a toda a área educacional. Nem mesmo as 2.700 matrículas novas vagas nas creches da Capital foram suficientes para compensar os cortes verificados, conforme as precárias estatísticas oficiais daquele ano, nesta modalidade de ensino. As creches — apenas as vinculadas aos órgãos de educação municipais — fecharam o ano de 1998 com 2 mil vagas a menos no total.

O ensino médio, na rede municipal, seguiu trajetória ascendente até 1997, quando retorna ao patamar de 1996 (33,5 mil matrículas). Dois fatores devem ter concorrido para esse retrocesso: a Lei de Diretrizes e Bases, que atribui ao Estado a obrigação de manter essa etapa do ensino e as restrições financeiras provenientes do Fundef.

A educação especial, ao contrário, pode ter se beneficiado do fundo e mais do que dobrou o atendimento nos dois últimos anos pesquisados. As vagas nessa modalidade de ensino, equivalentes às do ensino fundamental regular, receberam permissão legal para serem incluídas no cômputo das matrículas feito pelo Fundef.



A municipalização induzida, a reação das prefeituras e as perdas no ensino

- ▣ O governo do Estado induziu prefeituras à municipalização do ensino fundamental, com medidas preparatórias em sua rede de ensino e convênios de parceria
- ▣ Entre os sete Municípios pesquisados, as reações ao Fundef e aos programas do Estado foram diversas. O enquadramento deles dependeu da afinidade política

com os promotores das medidas e, principalmente, do grau de comprometimento financeiro de cada um com o ensino

- ▣ A evolução das matrículas das redes municipais dá uma dimensão das etapas do ensino que acabaram pagando pelas novas contas trazidas pela municipalização e pelo Fundef

Atribuindo o tamanho dos problemas administrativos, financeiros e pedagógicos ao “gigantismo” de sua rede de educação fundamental regular, o governo do Estado de São Paulo, em sintonia com a área federal, começou, em 1995, a preparar terreno para a municipalização, especialmente das matrículas das primeiras quatro séries desse nível de ensino.

Ao mesmo tempo em que o MEC aprontava a sua proposta de emenda constitucional que daria origem ao Fundef, a Secretaria do Estado de Educação (SEE) lançava o *Projeto de Reorganização da Rede Estadual*.*

A medida separou as quatro primeiras séries das demais, criando escolas específicas para o primeiro segmento do ensino fundamental. As outras séries e o ensino médio também ganharam prédios próprios ou permaneceram funcionando em conjunto em algumas localidades. Oficialmente, justificava-se que a separação das crianças menores dos adolescentes e de seus respectivos professores

possibilitaria a racionalização do atendimento — o que também resultou na desativação de alguns prédios escolares — e das ações pedagógicas.

Em consonância com os objetivos federais e antecipando-se à aprovação do Fundef pelo Congresso Nacional, a SEE desencadeou, em 1996, o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios*. Por meio de convênios com

prefeituras, deu início à transferência de prédios e equipamentos escolares, pessoal docente e técnico-administrativo, recursos financeiros e matrículas das primeiras quatro séries aos Municípios. O ápice desse processo ocorreu no ano seguinte, quando o Fundo já estava aprovado para entrar em vigor a partir de 1998.

Os dados estatísticos demonstram a adesão de grande número de prefeituras (341) ao processo de municipalização, mas a absorção de matrículas por elas não foi proporcional, nem mesmo no primeiro ano de funcionamento do Fundef. De 1996 a 1998, o Estado fechou 680 mil vagas de 1ª à 4ª série, um terço destas justificadas com a suposta redução na demanda e com a duplicidade de matrículas. Mesmo assim, a rede estadual permanece detendo 79% das matrículas públicas. Além de assumirem cerca de 434 mil das matrículas do Estado, as prefeituras abriram 32 mil novas vagas na faixa de 5ª à 8ª série. A participação dos Municípios, no ensino fundamental público, passou, em três anos, de 13% para 21%.

Prefeituras mostram cautela com a municipalização de matrículas

Matrículas	1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Rede estadual	5.078.539	87%	4.634.560	81%	4.436.399	79%
Rede municipal	726.704	13%	1.075.850	19%	1.194.819	21%
Total	5.805.243	100%	5.710.410	100%	5.631.218	100%

Fontes: MEC, Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

(* Saiba mais sobre o tema no *Colóquio sobre reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo, Série Debates - 1*, maio de 1996, produzido pela Ação Educativa e publicado pela Cortez Editora. Veja também *Colóquio sobre a proposta de emenda à Constituição n.º 233-A, Série Debates - 2*, junho de 1996, e *Colóquio sobre mecanismos e problemas de financiamento da educação, Série Debates - 3*, outubro de 1996.)

O ritmo e processo de absorção de matrículas revelaram não só desigualdades na capacidade financeira entre os municípios como também certa cautela das prefeituras. Os indicadores dessa realidade tornam prematura qualquer afirmação de que o ensino fundamental regular paulista caminhe para sua efetiva municipalização.

Três aderem ao programa de municipalização e quatro não

Entre as sete cidades paulistas estudadas nessa pesquisa *sobre Impactos do Fundef no atendimento municipal*, que em comum tinham apenas a abrangência dos seus serviços educacionais, verificaram-se reações distintas aos programas do Estado e às novas determinações legais. Três Municípios de portes variados, seguindo o mesmo compasso do Estado e União, aderiram ao programa de parceria com o governo estadual: Aguai (pequeno), Descalvado (médio), e Itatiba (grande).

Diadema e Alfredo Marcondes — um de grande e o outro de pequeno porte — não fecharam acordo de municipalização com o Estado. O primeiro acabou, em 1998, criando vagas de 1ª série para atender alunos que deixavam suas pré-escolas e Alfredo Marcondes deixou o atendimento direto como estava, sem rede própria de ensino fundamental, mesmo transferindo recursos para o Estado, através do Fundef.

Cubatão (grande) e a capital São Paulo já mantinham grandes redes próprias, que respondiam, respectivamente, por 52% e 34% de todo atendimento oferecido nesse nível de ensino, em cada município. Apesar disso, enfrentaram situações inversas em relação ao Fundef.

Rico pólo petroquímico e com receita tributária excepcional, Cubatão configura um caso extremo de retenção de recursos pelo Fundef. Mesmo que assumisse todas as matrículas públicas desse nível de ensino, ainda assim teriam importantes recursos retidos no Fundo. Os 15% do que o Município arrecadou com quatro dos principais impostos subvinculados, por meio do Fundef, ao ensino fundamental regular eram equivalentes a R\$ 14,88 milhões em 1998.

Essa quantia, dividida pelo valor mé-

nimo a ser aplicado por aluno (R\$ 657,42, de acordo com cálculos do Fundo), era suficiente para atender 22.646 matrículas. A prefeitura de Cubatão mantinha 11.346 matrículas em sua rede própria de ensino fundamental, que correspondiam a R\$ 7,58 milhões, conforme os mesmos critérios aritméticos. Acabou, portanto, tendo R\$ 7,3 milhões retidos no Fundef. Essa verba foi redistribuída para o Estado e alguns outros Municípios que mantinham grande volume de matrículas.

Se Cubatão tivesse assumido, naquele ano, o ensino dos 9.178 alunos da rede estadual no Município, ficaria com um total de 20.524 matrículas. As mais de 2 mil vagas a menos do total que os recursos subvinculados permitiriam manter representariam uma retenção de R\$ 1,39 milhão. Mesmo que incorporasse também as vagas da rede privada (896), a prefeitura, ainda assim, teria o equivalente monetário de 1.226 matrículas retido no Fundef.

Já a Capital, sem a necessidade de qualquer esforço adicional, é um dos poucos Municípios que recebem receita do Fundef por causa da dimensão de sua rede: 536 mil matrículas de educação fundamental regular, que correspondem a 45% das vagas oferecidas, nessa faixa, pela totalidade dos Municípios paulistas.

Exceto na Capital, foi comum, nos demais Municípios, a estagnação ou queda nas matrículas em educação infantil, como efeito da municipalização e do Fundef. A participação do Estado, em número de matrículas de todo o ensino básico, caiu em cinco das localidades pesquisadas. Só se manteve em leve ascensão em Cubatão e Diadema, devido à tendência generalizada de crescimento no atendimento estadual no nível médio.

Números provam que educação infantil pagou as novas contas

Até 1996, o município de Aguai — localizado na região administrativa de São João da Boa Vista (ao norte da capital) — deixava a cargo do Estado a oferta de ensino fundamental público e alargava a cobertura nos demais níveis do ensino básico. Naquele ano, no entanto, criou 393 vagas de 1ª à 4ª série e, em 1997, fechou acordo de parceria, assumindo quase 600 matrículas e três unidades es-

colares estaduais. Desta forma, a oferta de matrículas, nas primeiras quatro séries pelo Estado, caiu quase pela metade.

A educação infantil, que era o nível de ensino mais importante e em expansão na rede municipal, chegou a atender 900 crianças em 1995, mesmo com a entrada de estabelecimentos particulares na oferta desse ensino na cidade. Recuou, coincidentemente, em 1996, ano-marco da participação municipal no ensino fundamental, e daí por diante permaneceu com a oferta geral estagnada em torno de 850 vagas.

Inicialmente, a modalidade da educação infantil que mais perdeu foi a pré-escola. Sofreu, em dois anos, uma redução de 65 vagas. Em 1998, ano do Fundef, apresentou um pequeno acréscimo de matrículas, em detrimento da creche que deixou de atender 25 crianças. Em todos esses momentos de queda de oferta, parte do público deslocou-se para a área particular, como mostram as leves elevações de matrículas neste setor.

O ensino médio regular municipal, importante e tradicional em Aguai — mas cuja oferta é irregular, conforme a Constituição e a LDB — não sofreu igual impacto. Ao contrário, acompanhando a mesma tendência de crescimento da rede estadual, teve incremento de matrículas em 1996 e cresceu 30% até 1998. O atendimento municipal, nesse nível de ensino, possui atrativo importante por incorporar um curso técnico de contabilidade. Isso pode ser medido pelo fato de três em cada dez alunos do ensino médio público estarem na rede municipal. Pequeno, numericamente, o ensino especial para portadores de deficiência auditiva de Aguai passou de 10 para 15 vagas.

Pelos números, a educação infantil pagou a conta.

Acompanhando os passos dos governos estadual e federal

Se o processo de municipalização, em várias localidades, ocorreu por indução ou adaptação à legislação e teve um movimento lento e gradual, em algumas cidades a absorção de matrículas, em grandes proporções, deve ter sido motivada por concordância com a política educacional dos governos federal e estadual. Não é por mera coincidência que os Mu-

nicípios de Descalvado e Itatiba andaram no mesmo compasso do governo do Estado. Os secretários de Educação, que acabavam de assumir a presidência e a vice da direção estadual da Undime (União dos Dirigentes Municipais de Ensino), inverteram a linha de atuação da entidade, tornando-a favorável ao Fundef e aos programas de municipalização. Eles mantinham afinidade políticas com as gestões do Estado e do MEC.

Descalvado, localizado na região administrativa de São Carlos (centro do Estado), destacava-se pela substancial cobertura oferecida na pré-escola: 80% da população de 4 a 6 anos. Neste Município, esta era uma modalidade de ensino sem participação das redes estadual ou particular. Mas também era o único serviço educacional, dentro de toda a educação básica, oferecido à população. Essa característica garantia uma folga financeira que permitiu ao Município vir a se sobressair, em 1996, também na oferta do ensino fundamental regular: passou a ser responsável por quase metade das matrículas públicas neste nível de ensino. Descalvado acompanhou passo-a-passo, aderindo, na primeira hora, ao programa de municipalização do governo do Estado.

Saindo literalmente do zero, naquele ano, o Município assumiu o ensino de 2.013 alunos de 1ª à 4ª série, superando, logo no primeiro ano, as matrículas de educação infantil mantidas pela prefeitura. Em três anos, quase 300 dessas vagas transferidas foram fechadas. Foi um processo de redução de matrículas também constatado na rede estadual, mas não na dependência particular, onde a procura permaneceu estável.

A educação especial, extinta na esfera estadual, também passou para a responsabilidade da prefeitura, só que um ano depois da municipalização do ensino fundamental.

Crescimento da procura ocorreu no ensino médio, nível em que o Município não atua e que está a cargo do Estado e da rede particular.

O esforço de Descalvado em relação ao ensino fundamental, que elevou em 201% o número total de crianças atendidas em sua rede, em cinco anos, teve seus efeitos na educação infantil. Não há dados disponíveis sobre matrículas em creche entre 1994 e 1996, pois o serviço era de responsabilidade de outros órgãos. As

estatísticas municipais e estaduais são controvertidas em relação ao número de vagas mantidas em 1997 e 1998.

Na pré-escola, os números oscilam. Em 1995, auge de uma tendência histórica de crescimento, essa modalidade de ensino atingiu 1.199 vagas. Nos dois anos seguintes, houve um retrocesso de 135 matrículas e, em 1998, uma recuperação parcial de 80 vagas. Se levarmos em conta a oscilação no crescimento da população de 4 a 6 anos no Estado, os números de Descalvado sugerem, ao menos, uma estagnação na pré-escola. Essa estabilização pode ser atribuída também ao alto grau de cobertura alcançado e à redução da pressão social por vagas. Há uma pequena parcela populacional desta faixa etária que não se deixa atrair facilmente pelo atendimento público de pré-escola por motivos familiares e econômicos ou opta por outras alternativas educacionais e de convivência social.

Disponibilidade financeira e verbas adicionais do Fundef

Com uma população de 71.590 habitantes, duas vezes e meia maior do que Descalvado, o Município de **Itatiba** — na região administrativa de Jundiá — até 1994 só prestava atendimento na educação infantil, etapa em que a concorrência particular é irrisória no Município. Deu início, então, ao ensino supletivo e, em 1996, promoveu a municipalização de 3.619 vagas de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular, dentro do *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios*. No ano seguinte, assumiu mais 2.900 matrículas nessa faixa e outras 3.524 nas quatro séries finais desse nível de ensino, além de 12 no ensino especial.

Em 1998, quando o Fundef entrou em vigor, as matrículas dos ensinos fundamental e especial somavam pouco mais de 10 mil e representavam 76% de toda oferta de ensino básico da prefeitura de Itatiba. Por conta dessa transferência, o número de alunos atendidos em todo ensino básico pela prefeitura cresceu 601%.

Os dados disponíveis sobre creche e evolução de matrículas da pré-escola mostram um processo ascendente da cobertura do ensino infantil até 1997. Mas, em 1998, a composição do atendimento nas duas modalidades parece ter estabele-

zado em quase 2.500 matrículas. Avaliação mais precisa depende de informações da secretaria de saúde e promoção social local, que respondia pela creches antes de 1996, e de uma uniformidade de dados do Estado e Município. Estes são desconhecidos, ora maiores de um lado, ora de outro.

De qualquer forma, verificou-se um esforço especialmente voltado para a municipalização do ensino fundamental. Foi o fôlego financeiro não utilizado no ensino no passado que permitiu concretizá-la antes mesmo da vigência do Fundef, quando o Município passou a receber receita adicional para a manutenção desse nível de ensino.

De uma só vez, a supressão de 1.800 vagas na pré-escola

Tal disponibilidade financeira para a municipalização não é uma regra geral. Há situações opostas, de relativo esgotamento da capacidade de aplicações no ensino. **Diadema**, na região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, mantém, em 1997, uma rede própria de educação infantil e de jovens e adultos que atendia 9% de seus mais de 323 mil habitantes. No período de cinco anos, a soma total de matrículas cresceu 41%, com a abertura de 8.900 vagas.

Até 1997, verificou-se uma divisão informal de responsabilidades em relação ao ensino básico regular. Enquanto a prefeitura dedicava-se à educação infantil e especial, o Estado garantia atendimento nos ensinos fundamental, médio e também, em menor proporção, no especial.

O Município, desde 1994, oferecia mais de 12.600 vagas na pré-escola, que garantiam cobertura superior a 70% da população de 4 a 6 anos. Vinha, mesmo assim, expandindo sua rede, instalando quase 900 novas vagas no pré-escolar (até 1997), pouco mais de 1.500 nas creches e 90 na educação especial, duplicando a oferta nestas duas últimas modalidades. A educação de jovens e adultos também dobrou de tamanho.

O Estado, por sua vez, cumpria sua parte, sustentando o forte crescimento, da ordem de 7.400 matrículas (71%), no ensino médio, compensado, em parte, com a redução — generalizada no Estado — de 3.800 vagas no fundamental.

Em 1998, com o funcionamento do Fundef, a prefeitura decidiu iniciar participação no ensino fundamental regular, mesmo não dispondo ainda de equipamentos suficientes. Inaugurou sua rede própria com 865 vagas para atender os alunos com idade superior a 6 anos que saíam de sua pré-escola. Tratou-se de uma decisão tomada com a perspectiva de expansão paulatina dessa rede e, assim, de retomada progressiva, somente a partir de 99, de recursos educacionais do Município retidos pelo Fundo.

O impacto negativo do Fundef foi enorme: a pré-escola perdeu de uma só vez quase 1.800 vagas, uma retração duas vezes maior do que foi acrescentado em quatro anos no setor e mais do que o dobro das matrículas abertas na 1ª série do ensino fundamental, em 1998. A educação infantil de Diadema voltou a um patamar inferior ao de 1995 (14.600 vagas) e se igualou, em termos de oferta, ao supletivo.

Ignorou a municipalização, mesmo com muitos recursos retidos

Com apenas 3.630 habitantes, 30% deles na zona rural, **Alfredo Marcondes** — localizado na região de Presidente Prudente, no Oeste do Estado — não sofreu qualquer influência do processo de municipalização do ensino fundamental regular. O Município, como todos os outros de pequeno porte, contou com acréscimo de receita tributária, proveniente do aumento das cotas de transferências de impostos do Estado e da União. Isso compensou, em parte, a retenção de 57% de sua receita educacional pelo Fundef, em 1998 e readequou suas despesas. Assim, pôde manter, praticamente inalterado, seu atendimento no ensino infantil e supletivo e o apoio dado à rede estadual de ensino fundamental, que diminuiu de tamanho, e médio.

A oferta municipal de vagas teve um pico em 1997, com um total de 194 matrículas no ensino infantil. No ano seguinte, caiu para 173, retornando aos padrões anteriores de cobertura: em torno de 30% da população de até 3 anos e 63% das crianças de 4 a 6 anos. A evolução irregular das matrículas não permite concluir que o crescimento verificado em 1997 caracterizou uma tendên-

cia de expansão. Assim, o recuo de 1998, embora sugira a existência de alguma restrição financeira da prefeitura, não se constituiu, de forma clara, impacto negativo do Fundef.

Recuo na creche e no supletivo e tentativa de reaver recursos

Com uma das maiores taxas de cobertura na pré-escola (83% da população da faixa etária de 4 a 6 anos), o município litorâneo de **Cubatão**, em 1994, dividia meio-a-meio com o Estado o atendimento de pouco mais de 20 mil alunos do ensino fundamental regular. Enquanto a esfera estadual veio diminuindo as matrículas sob sua responsabilidade, chegando, em 1998, com 9.178 alunos, a prefeitura ampliou em 12,5% as vagas oferecidas, fechando o período com 11.346 estudantes. Embora a procura nas quatro primeiras séries tenha caído, o segmento posterior teve constante incremento de matrículas a partir de 1995, com um expressivo acréscimo de 633 vagas só em 1998.

Examinado de forma geral, o atendimento na educação infantil foi estável durante três anos. Em 1997, ganhou 235 vagas e perdeu quase metade delas no ano seguinte. De qualquer forma, a variação no período de cinco anos foi positiva. Ao se analisarem as modalidades desse ensino, verificou-se que o avanço das matrículas ocorreu na pré-escola e o recuo de 130 vagas, nas creches, exatamente no ano de implantação do Fundef.

A evolução da educação especial foi diferente. Durante três anos, esse nível de ensino viveu um processo gradual de retração de matrículas. Começou a se recuperar em 1997; chegando, em 1998, a um pico de oferta de 402 vagas.

O comportamento das matrículas na educação infantil, especialmente nas creches — cuja cobertura oferecida ainda está distante das metas nacionais para a década — e a redução contínua do atendimento no ensino supletivo, cedendo espaço para o incremento do ensino fundamental, estão associados, de forma evidente, às exigências do Fundef. Cubatão parece ter optado por tentar recuperar parte dos vultosos recursos retidos pelo Fundef.

Compensação financeira por manter rede sobrecarregada

Embora não tivesse motivos para assumir matrículas da esfera estadual, por possuir uma vasta e abarrotada rede, o que já lhe garantia recursos financeiros adicionais do Fundef, a prefeitura de **São Paulo** acabou sendo induzida a expandir seu atendimento com quase 30 mil novas vagas no ensino fundamental.

Com a reorganização da rede estadual em 1995, alguns prédios escolares, em bairros com demanda declinante, foram desativados e o atendimento dado em todos os estabelecimentos, passou a ser feito no máximo em três turnos diários. Mesmo que eventualmente essas medidas tenham beneficiado alunos da esfera estadual, sobrecarregaram ainda mais as escolas municipais. Não bastasse isso, a Secretaria do Estado da Educação restringiu a matrícula de alunos com 7 anos incompletos em toda a sua rede. A pressão da demanda, especialmente na Capital, recaiu sobre a administração municipal, que, em 1997, ampliou para três o número de turnos diários para atender, principalmente, as crianças egressas de suas escolas de educação infantil (Emeis).

Esse processo estabeleceu um movimento de municipalização em São Paulo e as estatísticas de 1996 até 1998 comprovam o deslocamento de crianças para a rede de ensino da prefeitura. O Estado fechou 158 mil vagas no ensino fundamental regular nesse período, mas isso não se deveu apenas à redução da população infantil. Se fosse assim, as escolas do Município também teriam retração de matrículas. Ocorreu o contrário. Saindo de um público de 507 mil alunos em 1994, o ensino fundamental começou a se expandir em 1996 e chegou a 1998 com 537 mil estudantes.

Em todo ensino básico paulistano houve crescimento no período. O médio — que, ao lado do ensino especial, responde por menos de 1% das matrículas da rede municipal — saltou de 2.494 para 5.338 vagas no período, mais do que dobrando de tamanho. De novo, é necessário ressaltar que essa oferta é considerada irregular pela Constituição e pela LDB.

Na Capital, inchaço do ensino fundamental a partir de 96

Nível de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Infantil	268.066	31%	265.051	31%	269.802	31%	305.090	32%	315.726	32%
Creche	79.240	9%	82.839	10%	83.51997	10%	87.036	9%	89.712	9%
Pré-escola	188.826	22%	182.212	21%	186.205	21%	218.054	23%	226.014	23%
Fundamental	507.070	58%	501.323	59%	516.202	59%	531.302	56%	536.871	55%
1ª à 4ª	274.821	32%	270.402	32%	279.678	32%	289.603	31%	296.668	30%
5ª à 8ª	232.249	27%	230.921	27%	236.524	27%	241.699	26%	240.203	25%
Médio	2.494	0%	2.755	0%	3.037	0%	4.496	0%	5.338	1%
Ed. Especial	1.239	0%	1.310	0%	1.31997	0%	1.515	0%	1.564	0%
Supletivo	89.599	10%	86.208	10%	80.983	9%	104.031	11%	115.656	12%
TOTAL	868.468	100%	856.647	100%	871.421	100%	946.434	100%	1975.155	100%

Fontes: SEE, ETIE, CIE

* Informação não disponível

Notas: (1) O número de matrículas no ensino supletivo em 1996 está subestimado. É o único ano do período que registra matrículas do segundo semestre, o qual costuma ser sempre inferior ao do primeiro semestre.

(2) O número de matrículas em creche corresponde à capacidade do equipamento, o número de vagas que ele pode oferecer é tomado como matrícula inicial.

Chamou a atenção o desempenho da educação infantil paulistana, especialmente a partir de 1997. No período pesquisado, as matrículas em creche — ainda subordinadas à Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social (Fabes) — estiveram em constante elevação. Até 1996, o crescimento de 4.300 vagas nessa modalidade acabou sendo atenuado pelas oscilações negativas na pré-escola, estabilizando a oferta geral desse nível de ensino em 269 mil matrículas. Só na pré-escola houve um salto de quase 40 mil vagas nos dois últimos anos, elevando o atendimento nessa modalidade para 226 mil crianças e em todo o ensino infantil para 315.726.

Os números relativos à capital são sempre gigantescos. As matrículas da sua pré-escola, por exemplo, representam um quarto da oferta de todos os Municípios paulistas nessa modalidade de ensino. Mas deve-se lembrar que a pré-escola paulistana oferece cobertura a apenas 39% da população de 4 a 6 anos, índice bem abaixo do já atingido pelas outras cidades pesquisadas e das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação do MEC em 1999.

Terceirização de serviços em creches recebe preferência

O atendimento paulistano em creche mereceu observação especial por certas

peculiaridades na oferta do serviço. O atendimento foi realizado por três tipos de administração: a direta (mantida integralmente pela prefeitura), a indireta (em que o equipamento público é gerido por entidades conveniadas) e a particular/conveniada (de caráter lucrativo ou beneficente).

Cada vez mais creches públicas entregues a terceiros na Capital

Administração	Indicadores	1994	1995	1996	1997	1998
Direta	Equipamentos	303	298	295	290	277
	Capacidade	38.539	38.985	38.739	38.396	36.700
Indireta	Equipamentos	80	86	91	116	143
	Capacidade	11.198	12.110	12.726	16.658	20.514
Part./Conv.	Equipamentos	21997	312	312	310	303
	Capacidade	29.503	31.744	32.132	31.982	32.498
Total	Equipamentos	680	696	698	716	723
	Capacidade	79.240	82.839	83.51997	87.036	89.712

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, Fabes

Nota: Equipamentos se referem ao número de prédios públicos ou particulares dispostos ao atendimento.

Capacidade indica a possibilidade do atendimento em número de matrículas.

O atendimento em creche dá prioridade a uma demanda potencial, que corresponde ao número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, pertencentes a famílias com renda média familiar mensal de até quatro salários mínimos.

Dos três, o setor que mais cresceu foi a administração indireta, configurando a preferência da prefeitura pela terceirização do serviço. Em 1994, 80 creches funcionavam dessa forma (12% da rede) e detinham 15% das matrículas. Ao longo de cinco anos, a prefeitura repassou outros 62 prédios (novos ou em funcionamento) para serem geridos por entidades particulares. Esse processo foi mais concentrado em 1997 e 1998, com a terceirização dos serviços de 52 destas creches.

Assim, em 1998, a administração indireta quase dobrou sua participação, pas-

sando a gerir 20% de todos os equipamentos e 26% das vagas.

A administração particular/conveniada, que chegou a contar com 312 equipamentos em 1995/1996, perdeu nove deles nos anos seguintes, mas manteve atendimento a cerca de 32 mil crianças (41% das matrículas). A administração direta chegou ao ano de 1998 com 277 creches, 26 a menos do que em 1994, mas sua oferta caiu pouco menos de 2 mil vagas.

Esses números elevados escondem, porém, o problema da demanda reprimida. Relatório de vereadores da Comissão Especial de Estudos sobre a Criança e o

Adolescente na Cidade de São Paulo revelou que apenas 20% da população demandária era coberta, em 1996, pelo serviço de creches e que faltavam funcionários. Além disso, a gestão das creches pela Fabes perpetuava a ausência de formação dos recursos humanos e da adoção de métodos pedagógicos apropriados.

Após a análise da evolução das matrículas de São Paulo, poder-se-ia até atribuir o crescimento generalizado de vagas, em 1998, ao fato da Capital ser beneficiada com recursos adicionais do Fundef. O estudo dos dados financeiros, porém, revelou outra situação.

Em Itatiba, absorção maciça de aluno do ensino fundamental

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	2109	35%	2485	19%	2481	19%
Creche	*	*	*	*	**105	2%	**320	2,5%	**357	3%
Pré-Escola	1.820	100%	1.831	87%	**2004	33%	**2165	16,5%	**2124	16%
Fundamental	0	0%	0	0%	3.619	59%	10.033	76%	9.941	75%
1ª à 4ª	0	0%	0	0%	3.619	59%	6.509	49%	6.060	46%
5ª à 8ª	0	0%	0	0%	0	0%	3.524	27%	3.881	29%
Ed. Especial	0	0%	0	0%	0	0%	12	0%	118	1%
Suplência I	0	0%	262	13%	**360	6%	**620	5%	**760	6%
TOTAL	1.820	100%	2.093	100%	6.088	100%	13.150	100%	13.300	100%

Fontes: SEE, ETIE, CIE e ** Secretaria Municipal de Educação de Itatiba
*Informação não disponível

Em Diadema, vagas na 1ª série, em 98, em prejuízo da pré-escola

Nível de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	13.966	65%	14.636	63%	15.148	57%	15.880	54%	14.602	48%
Creche	1.326	6%	1.784	8%	2.280	9%	2.356	8%	2.874	9%
Pré-escola	12.640	59%	12.852	55%	12.868	49%	13.524	46%	11.728	39%
Fundamental	--	0%	--	0%	--	0%	--	0%	865	3%
Ed. Especial	107	1%	164	1%	185	1%	11997	1%	203	1%
Supletivo	7.325	34%	8.517	37%	11.012	42%	13.067	45%	14.603	48%
Total	21.398	100%	23.317	100%	26.345	100%	29.144	100%	30.273	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema

Obs: O atendimento realizado pela prefeitura de Diadema abrange ainda o Move, Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos e o Ensino Profissionalizante. As matrículas desses programas (6.600, em 1998) não foram computadas nas estatísticas pela administração, que as exclui, equivocadamente, do ensino básico.

Em Cubatão, impactos na educação infantil e de adultos

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Infantil	5.424	26%	5.461	26%	5.444	26%	5.659	27%	5.557	27%
Creche	825	4%	790	4%	829	4%	776	4%	696	3%
Pré-escola	4.599	22%	4.671	22%	4.615	22%	4.883	23%	4.861	24%
Fundamental	10.085	49%	10.530	50%	10.655	51%	10.698	51%	11.346	54%
1ª à 4ª	6.407	31%	6.344	30%	6.267	30%	6.277	30%	6.292	30%
5ª à 8ª	3.678	18%	4.186	20%	4.388	21%	4.421	21%	5.054	24%
Ed. Especial	381	2%	324	2%	306	1%	335	2%	402	2%
Supletivo	4.690	23%	4.541	22%	4.349	21%	4.224	20%	3.523	17%
TOTAL	20.580	100%	20.856	100%	20.754	100%	20.916	100%	20.828	100%

Fontes: Prefeitura Municipal de Cubatão, Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo, Setor de Ensino Regular, Setor do Ensino Regular e Setor de Ensino Supletivo Documento consultado: Quadro Demonstrativo de Classes e Alunos

Em Aguai, fôlego para abrir vagas e ainda sofrer retenção de verbas

Nível de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	751	41%	900	50%	855	37%	835	27%	847	25%
Creche	120	7%	120	7%	120	5%	120	4%	95	3%
Pré-Escola	631	34%	780	43%	735	32%	715	23%	752	22%
Fundamental	0	0%	0	0%	393	17%	*980	32%	1.067	32%
Médio	266	15%	264	14%	361	16%	295	10%	346	10%
Ed. Especial	12	1%	10	1%	15	0%	15	0%	15	0%
Supletivo	794	44%	631	35%	695	30%	962	31%	1.082	32%
TOTAL	1.823	100%	1.805	100%	2.319	100%	3.087	100%	3.357	100%

Fontes: Prefeitura Municipal de Aguai, Departamento de Educação e SEE, ETIE, CIE.

Obs.: * O número das matrículas municipais de ensino fundamental de 1ª a 4ª séries para o ano de 191997 foi colhido da SEE, ETIE, CIE e já incluídas escolas municipalizadas.

Em Alfredo Marcondes, perdas só no orçamento educacional

Nível de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	166	92%	169	89%	167	89%	194	92%	173	90%
Creche	64	35%	57	30%	69	37%	74	35%	65	34%
Pré-Escola	102	56%	112	59%	98	52%	120	57%	108	56%
Supletivo alf.	15	8%	20	11%	20	11%	16	8%	20	10%
TOTAL	181	100%	189	100%	187	100%	210	100%	193	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes.

Em Descalvado, rede era menor do que a capacidade financeira

Nível de ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	1.469	44%	1.453	46%
Creche	*	*	*	*	*	*	405	12%	309	10%
Pré-Escola	1.058	100%	1.199	100%	1.114	36%	1.064	32%	1.144	36%
Fundamental	0	0%	0	0%	2.013	64%	1.857	56%	1.721	54%
Ed. Especial	0	0%	0	0%	0	0%	8	0%	15	0%
TOTAL	1.058	100%	1.199	100%	3.127	100%	3.334	100%	3.189	100%

Fontes: PMD, Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo; educação infantil em 1998, SEE, E.TE, CFE; demais níveis de ensino.
* Informação não disponível

Escolha dos Municípios leva em conta abrangência dos serviços em educação

Selecionados possuíam características distintas e mais sensíveis aos efeitos dos novos mecanismos legais

A divisão de responsabilidades, no ensino básico paulista, ocorreu ao longo da história mais por inércia do que por força legal. Constitucionalmente, as esferas estadual e municipal sempre tiveram a incumbência de dar prioridade ao ensino fundamental. Pela Carta Magna de 88, por exemplo, deveriam aplicar 50% dos recursos vinculados à educação nessa etapa de ensino. Agora, por determinação da Emenda Constitucional nº 14, o percentual mínimo a ser aplicado durante dez anos subiu para 60% (exceto pela União).

Num acordo informal, o Estado concentrou a oferta das matrículas nos ensinos fundamental e médio. Enquanto isso, os Municípios paulistas, respondendo às pressões sociais e econômicas locais, aplicavam seus recursos na educação infantil e supletiva — nesta em menor proporção — nas atividades complementares ao ensino ou no apoio ao atendimento da rede estadual, sem citar possíveis usos irregulares e desvios de função.

O movimento de municipalização recente ensejou alterações na conformação do atendimento educacional paulista e a necessidade de estudo de características particulares desse processo. Assim, foram selecionados sete Municípios com características distintas e supostamente mais sensíveis aos efeitos dos novos mecanismos legais, especialmente do Fundef.

No processo de filtragem dos dados da Secretaria do Estado da Educação, foram separados, inicialmente, 62 Municípios com oferta de ensino supletivo próprio. Destes, apenas um não dispunha de educação infantil e 35 mantinham ensino fundamental regular. Na sequência, calcularam-se os índices de cobertura de cada rede em relação à população e identificaram-se as prefeituras que aderiram, em 1996 e 1997, ao programa de parceria Estado-Município. O próximo passo foi avaliar os ganhos ou perdas de receita das prefeituras pré-selecionadas, de acordo com um modelo de simulação do efeito financeiro do Fundef nas contas públicas.

Filtragem incluiu a previsão de receita retida pelo Fundef

Com base em critérios e dados populacionais do IBGE-1997, os Municípios foram divididos em pequenos (até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 50 mil) e grandes, com suas respectivas populações rural e urbana. O uso de padrões de capacidade tributária da Fundap (Fundação para o Desenvolvimento Administrativo) possibilitou a verificação do potencial de autonomia financeira que

restaria ao município após retenção de receita pelo Fundef.

O cruzamento desses critérios reduziu o quadro de Municípios e permitiu a seleção daqueles com configurações de atendimento expressivas e, por isso, com possibilidade de respostas qualitativamente interessantes. Os sete Municípios não representam uma amostra estatisticamente significativa da realidade educacional. Mas, cidades com características semelhantes aos da pesquisa podem apresentar impactos, também similares, advindos do Fundef. Pode-se ter uma idéia da extensão desses efeitos ao se verificar que 16,3% dos Municípios paulistas são grandes, segundo os critérios populacionais utilizados; 17,3%, médios e 66,4%, pequenos.

O início e o desenvolvimento da pesquisa esbarraram em vários problemas, como mudança de secretários e equipe, dispersão ou ausência de algumas informações, demora nas respostas, dificuldade de acesso a dados da execução orçamentária e da folha de pagamento. Não obstante isso, as variações de lançamento contábil nos balanços dos Municípios, mesmo que estejam em concordância com a lei 4.320/64, não favoreceram a segura identificação de certos itens de despesa.

A constante imposição de obstáculos à pesquisa inviabilizou a coleta de dados em Bertioga e também em Louveira, que seria seu substituto imediato. Optou-se por Itatiba, que figurava na amostra, mas não tinha características de Município pequeno como os dois anteriores.

O perfil dos Municípios da amostra

Aguai

Localização: Região Administrativa de São João da Boa Vista

População (em 1996): 26.360 habitantes (15% na zona rural)

Economia: pequenas indústrias de embalagens e agricultura (cítricos, soja, algodão, milho e feijão)

Escolas de ensino básico: 17 estabelec.

Educação municipal: Infantil, fundamental regular (inaugurada em 1996 e parceria com Estado em 1997), fundamental e de jovens e adultos, especial, médio regular e de jovens e adultos

Total de matrículas municipais (em 1998): 3.357

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 48%

Previsão de Retenção pelo Fundef: 48% da aplicação obrigatória de 1996

Alfredo Marcondes

Localização: Região Administrativa de Presidente Prudente

População (em 1996): 3.630 habitantes (29% na zona rural)

Economia: agropecuária

Escolas de ensino básico: 3 estabelec.

Educação municipal: Infantil e alfabetização de jovens e adultos

Total de matrículas municipais (em 1998): 193

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 63%

Previsão de retenção pelo Fundef: 58% da aplicação obrigatória de 1996

Cubatão

Localização: Região Metropolitana de Santos

População (em 1996): 97.257 habitantes (0,6% na zona rural)

Economia: 25 indústrias petroquímicas e siderúrgicas de grande porte (com graves problemas ambientais)

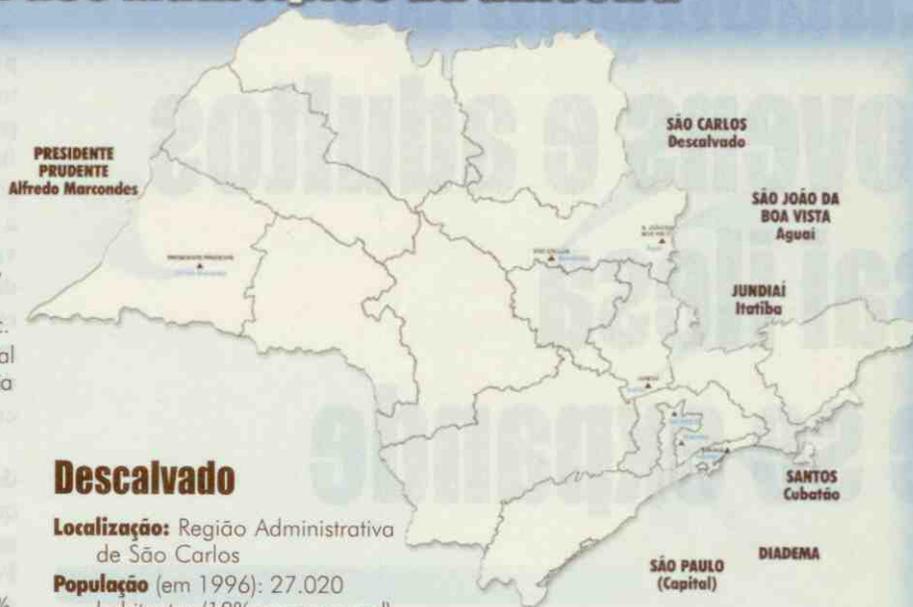
Escolas de ensino básico: 45 estabelecimentos

Educação municipal: Infantil, fundamental regular e de jovens e adultos, especial e médio de jovens e adultos

Total de matrículas municipais (em 1998): 20.828

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 83%

Previsão de retenção pelo Fundef: 50% da aplicação obrigatória de 1996



Descalvado

Localização: Região Administrativa de São Carlos

População (em 1996): 27.020 habitantes (18% na zona rural)

Economia: avicultura e agricultura

Escolas de ensino básico: 25 estabelecimentos

Educação municipal: Infantil, especial e fundamental regular (a partir de 1996, com convênio de municipalização com o Estado)

Total de matrículas municipais (em 1998): 3.189

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 80%

Previsão de retenção pelo Fundef: 53% da aplicação obrigatória de 1996 (com a municipalização de matrículas, a retenção foi de 3% em 1998)

Diadema

Localização: Região Metropolitana de São Paulo

População (em 1996): 323.116 habitantes

Economia: 1.562 indústrias, 3.643 empresas prestadoras de serviços e 3.787 estabelecimentos comerciais

Escolas de ensino básico: 160 estabelecimentos (45 municipais)

Educação municipal: Infantil, fundamental regular (inaugurada em 1998) e de jovens e adultos, especial, alfabetização de jovens e adultos e profissionalizante

Total de matrículas municipais (em 1998): 30.273 (sem as de alfabetização de jovens e adultos e do ensino profissionalizante)

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 76%

Previsão de retenção pelo Fundef: 44% da aplicação obrigatória de 1996

Itatiba

Localização: Região Administrativa de Jundiaí

População (em 1996): 71.590 habitantes (11% na zona rural)

Economia: 350 indústrias, 476 empresas prestadoras de serviço, 476 estabelecimentos comerciais e agricultura

Escolas de ensino básico: 76 estabelecimentos

Educação municipal: Infantil, fundamental de jovens e adultos, regular (a partir de 1996, com convênio de municipalização com o Estado) e especial

Total de matrículas municipais (em 1998): 13.300

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 58%

Previsão de retenção pelo Fundef: 45% da aplicação obrigatória de 1996 (mas recebeu receita adicional de R\$ 4,3 milhões em 1988 devido à municipalização maciça de matrículas)

São Paulo (Capital)

População (em 1996): 9.839.426 habitantes

Economia: indústria, comércio e serviços

Escolas de ensino básico: 4.800 estabelecimentos

Educação municipal: Infantil, fundamental regular e de jovens e adultos, especial; e médio regular e de jovens e adultos

Total de matrículas municipais (em 1998): 975.155

Taxa de cobertura da pré-escola municipal: 39%

Previsão de retenção pelo Fundef: Receberia receita adicional por causa do volume de matrículas no ensino fundamental regular (recebeu R\$ 106,3 milhões do Fundo em 1998)

Educação de jovens e adultos sai ileso e se expande

- Matrículas crescem 29% em 1998, apesar da implementação do Fundef, e passam a representar 7% de todas as vagas da educação básica paulista
- Com maiores responsabilidades no ensino regular e menos recursos, Municípios mostram fôlego extra e mais do que dobram suas matrículas no ensino para jovens e adultos
- Esfera municipal passa a responder por 92% da suplência I

e 96% da alfabetização, enquanto o Estado aumenta sua participação na suplência II e amplia oferta no nível médio

- Expansão decorreu de um conjunto de fatores: pressão da demanda reprimida, maior flexibilidade dada pela LDB à educação de jovens e adultos e à correção de fluxo no ensino regular, proliferação de novas formas de educação a distância e baixíssimo gasto efetuado por matrícula



Surpreendente foi o desempenho do ensino de jovens e adultos (fundamental e médio) em todo o Estado de São Paulo. Ao contrário do que se supunha, o setor saiu incólume da implementação do Fundef em 1998 e do processo de municipalização do ensino fundamental regular. Em vez das previsões de retrocesso, a educação de jovens e adultos abriu, de uma só vez, 158 mil vagas naquele ano. Para se ter uma maior dimensão desse fenômeno, basta citar que esse número representa 29% de acréscimo em relação ao ano anterior ou 66% das 239 mil matrículas adicionadas em cinco anos, nesta modalidade de ensino.

Em época de desemprego acentuado e de procura de aumento da escolaridade e qualificação, causava apreensão a discriminação feita ao ensino de jovens e adultos. Por causa de veto presidencial a um artigo da lei, as matrículas do setor não entraram no cômputo que serve de base ao rateio da verba que compõe o Fundef — 15% de quatro dos principais impostos.

Em fase de restrição financeira, com perda de recursos para o Fundef, para Municípios que não municipalizaram matrículas ou criaram rede própria de ensino fundamental regular, preocupava o fato de restarem às prefeituras apenas 40% dos seus recursos educacionais para aplicarem em todas as outras etapas e modalidades de ensino, às quais haviam dedicado até então maior ou exclusiva atenção.

Estado e Municípios, todavia, responderam favoravelmente à demanda social em 1998; o primeiro, abrindo 115 mil vagas — 50% de acréscimo — e revertendo a progressiva queda de matrículas dos anos anteriores. A esfera municipal, que já vinha em expansão, adicionou quase 45 mil vagas. A diferença de quase 2 mil vagas em relação ao crescimento geral (158 mil vagas) do setor, naquele ano, ficou por conta da retração nas escolas particulares, área que nada tem a ver com o Fundef.

A modalidade representa 7% das matrículas do ensino básico

Tamanha expansão mostra que a implementação do Fundo não interferiu negativa ou positivamente no ensino de jovens e adultos, concluíram os pesquisadores Marcos Edgar Bassi e I-Juca Pirama Camargo Gil.

Em todo o Estado, um acréscimo de 51% de vagas em cinco anos

DEP. ADMIN.	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Estadual	266.641	57%	261.593	55%	143.359	49%	237.116	43%	352.162	50%
Municipal	115.501	25%	115.978	24%	104.619	36%	216.993	40%	261.874	37%
Particular	85.936	18%	99.610	21%	46.071	16%	95.007	17%	93.071	13%
TOTAL	468.078	100%	477.181	100%	294.049	100%	549.116	100%	707.125	100%

Fonte: SEE, CIE, ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

Na análise da evolução histórica do ensino de jovens e adultos, entre 1994 e 1998, é preciso ver, com ressalvas, os dados oficiais de 1996, pois estes se referem às matrículas computadas no segundo semestre daquele ano. Nos demais anos, os dados são de matrículas do primeiro semestre.

Tradicionalmente, o segundo período letivo apresenta menor volume de alunos, principalmente por causa da alta incidência de evasão. Os números de 1996 estão, portanto, subestimados e a comparação deles com os de 1997 provoca a falsa impressão de uma recuperação expressiva de matrículas de um ano para o outro.

Não obstante essa distorção e os problemas de coleta e registro de dados reconhecidos pelo próprio setor de estatística da SEE, o ensino de jovens e adultos mostrou um desempenho geral positivo nos cinco anos pesquisados, saindo de 468 mil vagas em 1994 e chegando com 707 mil em 1998; um crescimento de 51% no período.

Esse modalidade de ensino constituiu-se num dos componentes de destaque da mudança do perfil educacional do Esta-

do de São Paulo. Mesmo assim, o crescimento do atendimento ao ensino de jovens e adultos ainda foi insuficiente diante da taxa de analfabetismo e da baixa escolaridade da população.

Municípios garantem metade da modalidade fundamental

A participação geral dos Municípios no crescimento do ensino de jovens e adultos é expressiva. A rede municipal, nessa modalidade de ensino, mais do que duplicou de tamanho (126%) em cinco anos, acrescentando, nesse período, 146 mil vagas. Se, em 1994, as prefeituras eram responsáveis por um quarto do atendimento no território paulista, em 1998 já mantinham 37% das vagas.

A atenção das prefeituras está mais voltada para o ensino fundamental de jovens e adultos — que é subdividido em três segmentos (alfabetização, suplência I e II). Seus esforços podem ser medidos, primeiro, pelo fato de passarem a oferecer mais vagas que o Estado em 1997 e,

segundo, por estarem detendo quase metade das vagas no ano seguinte. A rede mantida pelo Estado era equivalente a 43% das 523 mil matrículas no ensino fundamental supletivo em 1998.

Na evolução do ensino de jovens e adultos, verificam-se tendências similares às da educação básica regular:

- Há um processo de municipalização da suplência I (correspondente às quatro séries iniciais do ensino fundamental regular).
- Cresce o número total de matrículas na suplência II (equivalente às quatro séries finais), segmento em que a esfera estadual participa com 58% das vagas e a municipal, com 33%.
- Incremento acentuado de matrículas oferecidas pelo Estado no ensino médio supletivo, modalidade em que os Municípios mantêm baixa participação.

Estado também aumenta vagas no ensino fundamental supletivo

Dep. Admin.	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%								
Estadual	218.359	57%	213.103	55%	118.502	47%	178.509	40%	223.093	43%
Municipal	113.281	29%	113.878	29%	102.558	41%	210.477	47%	253.046	48%
Particular	54.823	14%	62.593	16%	30.002	12%	62.704	14%	47.108	9%
TOTAL	386.463	100%	389.574	100%	251.062	100%	451.690	100%	523.247	100%

Fonte: SEE, CIE, ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

A Secretaria de Estado da Educação retirou-se da oferta de cursos de suplência I a partir de 1996. No artigo 12 da resolução nº 265/95 sobre a Reorganização da Rede Estadual, a secretária Rose Neubauer proibiu a "autorização de classes de iniciantes na suplência I, devendo as autoridades assegurar a continuidade de estudos para os (que já são) alunos". No artigo anterior, a SEE orientou as antigas Delegacias de Ensino a "instalar e ampliar o número de salas e teleaulas e teleaulas para atender a demanda específica no nível de Suplência II e de 2º Grau".

A restrição à suplência I foi consolidada posteriormente nas normas regimentais básicas estabelecidas pela Secretaria para escolas estaduais. O Conselho Estadual de Educação não só aprovou as normas por meio do Parecer 67/98, como restringiu à suplência II e ao ensino médio os cursos para jovens e adultos que poderiam ser ministrados por escolas da rede estadual.

Desta forma, em 1998, o Estado fe-

chou 8.700 vagas na suplência I, passando a assistir apenas 1.551 matrículas e diminuindo ao pífio índice de 1,2% a sua participação nesse segmento. Naquele ano, aparecem, pela primeira vez, algumas matrículas de Ensino supletivo-alfabetização. O Estado atendeu apenas 49 jovens e adultos nesse segmento, menos de 1% do total.

Em contrapartida, a esfera municipal ficou responsável por 96% das 9.433 matrículas do segmento alfabetização e ofertou quase 23 mil novas vagas na suplência I, atendendo 92% dos 129.189 alunos.

Na suplência II, porém, a rede do Estado colocou à disposição 53 mil vagas adicionais, enquanto os Municípios atenderam 10.700 novos alunos. Expressiva também foi a elevação pelo Estado das matrículas na modalidade ensino médio supletivo, com o atendimento de 71 mil novos alunos em relação a 1997, enquanto a esfera municipal — que mantém apenas 5% das quase 184 mil vagas — ofereceu 1.330 matrículas a mais.

Fatores sociais e educacionais contribuíram para a expansão

Esse panorama se opõe à hipótese de impacto negativo do Fundef sobre o ensino de jovens e adultos. A expansão da oferta dessa modalidade educacional está ligada a vários fatores. Inicialmente, ela se revela como um efeito de medidas educacionais que direcionam o atendimento no ensino fundamental regular exclusivamente à faixa etária da população dos 7 aos 14 anos de idade. Exemplos dessa política são os programas de correção de fluxo, como as classes de aceleração, para tentar adequar a idade do aluno à série correspondente.

Excluídos por estarem fora da faixa etária considerada adequada para frequentar a etapa fundamental regular, alunos mais velhos são estimulados a procurarem o ensino de jovens e adultos. Um elemento facilitador da absorção antecipada destes alunos pelos cursos de suplência foi a LDB (Lei de Diretrizes e Bases), a constituição da educação, que reduziu, a partir de 1997, a idade mínima para a realização de exames no ensino de jovens e adultos (15 anos no fundamental e 18 anos no médio). Como a LDB se omitia em relação à idade de ingresso nos cursos de suplência, o Conselho Nacional de Educação somente agora, em 2000, se manifestou pelo Parecer nº 1, impossibilitando que adolescentes continuassem se matriculando com até 13 ou 16 anos, tendo como perspectiva a conclusão dos cursos de suplência no limite de idade legal.

Há ainda o componente econômico e social, como o alto índice de desemprego, a baixa taxa de escolaridade da população e o aumento das exigências nos locais de trabalho para ajudar a explicar a ampliação do ensino de jovens e adultos. Estimativas do IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -1996) apontavam que o chefe de domicílio no Sudeste do país tinha, em média, 6 anos de escolaridade, menos, portanto, que oferece a suplência II. Mostravam também que só 22,7% dos habitantes da região possuíam formação de nível médio completo e que 8,7% eram analfabetos.

Além disso, a mesma Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do órgão identificava uma taxa de 7,7% de

Estado fecha vagas e promove a municipalização da suplência I

DEP. ADMIN.	1997		1998	
	n.º	%	n.º	%
Estadual	10.259	9%	1.551	1%
Municipal	95.532	81%	118.349	92%
Particular	12.656	11%	9.289	7%
TOTAL	118.447	100%	129.189	100%

Fonte: SEE, CIE, ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

Com maior atenção do Estado, suplência II ganha 51 mil vagas

Dep. Admin.	1997		1998	
	n.o	%	n.o	%
Estadual	168.250	50%	221.493	58%
Municipal	114.945	34%	125.636	33%
Particular	50.048	15%	37.496	10%
TOTAL	333.243	100%	384.625	100%

Fonte: SEE, CIE, ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

desocupação na população do Sudeste com mais de 15 anos. A Fundação Seade e o Dieese (Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas), por sua vez, registravam o fechamento de quase 190 mil postos de trabalho entre 1995 e 1998 na região Metropolitana de São Paulo. Nessa mesma área, a taxa de desemprego subiu de 12,6% da população economicamente ativa em de-

zembro de 1994 para 17,4% no mesmo mês de 1998. Revelou-se, assim, uma situação que induziu os jovens e adultos a buscarem melhor formação. Diante dessa pressão social, as esferas estadual e, principalmente, municipais passaram — como as estatísticas indicam — a oferecer maiores oportunidades educacionais para esse público.

Nesse contexto, foram criados e pro-

liferaram vários tipos de atendimento que fogem às características do tradicional ensino presencial: o ensino semi-presencial em telesalas e nos centros de estudos supletivos, onde há eliminação de disciplinas por meio do estudo individual de módulos programados e exames supletivos, e o atendimento indireto por meio de convênio do poder público com organizações não governamentais.

Gasto reduzido por aluno também explica expansão

Uma indicador para explicar a expansão da rede de educação de jovens e adultos, dentro de um contexto de restrições financeiras, é o baixo gasto que cada matrícula representa por ano, em comparação ao valor despendido por aluno em outras etapas e modalidades de ensino. A maior despesa por criança de educação infantil, principalmente a de creche, também possibilita compreender a opção feita por algumas prefeituras de cortes de gastos nesta modalidade.

Entre os Municípios pesquisados que reduziram vagas na educação infantil, Diadema foi o único a apresentar balanços com despesas mais realísticas. Os lançamentos contábeis de Aguai e Cubatão são inconsistentes, pois mostraram valores depreciados na educação infantil e unificados e valorizados no ensino fundamental regular e supletivo. A discrepância de valores em relação aos de outros Municípios leva a supor que despesas comuns às duas etapas de ensino foram contabilizadas somente no ensino fundamental.

Em Diadema, o gasto por matriculado na educação pré-escolar foi de R\$ 1.210 em 1998, enquanto o de cada criança, adolescente, jovem ou adulto do ensino fundamental atingiu uma média de R\$ 520.

Valores em cada etapa de ensino e, especificamente, na modalidade educação de jovens e adultos foram desvendados pela pesquisadora Maria Clara Di Pierro. Em sua tese de doutoramento na PUC-SP sobre *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil no período de 1985/1999*, no capítulo sobre financiamento, ela relatou que em 1995 despendia-se, com cada matrícula de suplência, onze vezes menos do que a média nacional de gasto por aluno em todos os níveis e modalidades de ensino. Enquanto cada jovem ou adulto representava uma despesa anual de R\$ 53,85, a média geral de gasto por aluno

do ensino público (excluindo o do educação especial) era de R\$ 595,77.

A comparação com o valor aplicado por criança de até 6 anos em creche ou pré-escola (R\$ 298,31 pelos cálculos da pesquisadora e R\$ 557 por um outro estudo do IPEA) permite dizer que manter uma vaga na educação infantil custa tanto quanto atender de cinco a dez jovens ou adultos em cursos de suplência.

A pesquisadora ressaltou ser aproximado o gasto médio por aluno/ano nestas modalidades de ensino. Não foram ponderados em sua análise os custos individualizados com instalações físicas e equipamentos, geralmente atribuídos ao ensino fundamental e médio regular. Mesmo assim, o dado confirmou o reduzido gasto público na educação de jovens e adultos.

No Brasil, gasto com 5,5 jovens e adultos equivale ao de uma criança de até 6 anos

Níveis e modalidades	Gasto total 1995 (em R\$ 1,00)	Matriculas	Gasto aluno 1995 (em R\$ 1,00)	Gasto aluno 1995 (IPEA)**
Educação da criança de 0 a 6 anos	1.302.689.000	4.366.860	298,31	557
Ensino fundamental	14.106.120.000	28.752.549	490,60	460
Ensino médio	2.124.528.000	4.167.054	509,84	687
Ensino superior	6.280.330.000	750.540	8.367,75	7.321
Ensino de jovens e adultos	114.510.000	2.126.604*	53,85	-
Educação especial	211.109.000	n. d.	-	-
Total	24.139.286.000	-	-	-
Total - educação especial	23.928.177.000	40.163.607	595,77	-

Fonte: IPEA/DIPOS para os gastos; MEC, INEP/SEEC para as matrículas. Cálculos da autora.

*Refere-se à matrícula inicial no 1º semestre em cursos presenciais com avaliação no processo no ensino fundamental, médio e cursos profissionalizantes.

A combinação desses fatores com o reduzido gasto realizado com cada matrícula de jovem e adulto (veja quadro ao lado), em princípio, ajuda a explicar a elevação das matrículas. O real alcance de cada um deles depende de informações e de outro estudo específicos.

Com uma exceção, Municípios pesquisados aumentam a oferta

Seis dos sete municípios pesquisados contribuíram para a formação desse quadro alentador do ensino de jovens e adultos. Houve expansão da oferta na esfera municipal em Aguaf, Alfredo Marcondes, Diadema, Itatiba e Capital.

Pelos registros, Cubatão fugiu à regra, pois a administração local prosseguiu com sua política de redução progressiva de atendimento a jovens e adultos. Esse comportamento pode ser interpretado como um forte indício de impacto negativo do Fundef se for associado à redução de vagas e gastos na educação infantil e ao incremento no ensino fundamental regular do Município para recuperar verbas retidas.

Mas há outra hipótese que tornaria fictícia essa redução de vagas. O Município pode ter computado parte dos jovens entre as matrículas do ensino regular para, assim, tentar obter a contrapartida de recursos do Fundef. Conforme sustentam dirigentes federais, muitas prefeituras lançaram mão desse artifício. Em várias localidades do país, evidenciou-se uma alteração de registros, que foi obtida com a caracterização de cursos de educação de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos para estudantes defasados na relação idade-série.

Descalvado, cidade de porte médio na região de São Carlos, é um caso à parte. Ao contrário do que se esperava, não possui rede própria de ensino de jovens e adultos. O Município só foi selecionado para a pesquisa porque no banco de dados estadual constava, equivocadamente, que, em 96, a prefeitura oferecia alto índice de cobertura nesse serviço educacional. Só com o estudo em andamento se descobriu que os dados daquele ano eram não só subestimados como referentes às matrículas mantidas pelo governo do Estado.

Apesar da distorção dos números de

1996, verificou-se, em Descalvado, uma tendência de declínio da oferta da modalidade de ensino entre 1994 e 1997 pelo Estado. A redução de vagas vinha atingindo todas os segmentos. Mas, em 1998, houve uma repentina elevação de 247 matrículas — de quase 50% em relação ao ano anterior — elevando o atendimento para 749 alunos.

As vagas abertas pelo Estado na edu-

cação de jovens e adultos e também no ensino médio regular não compensaram as 2 mil matrículas do ensino fundamental regular e especial transferidas, em 1996, para o âmbito da prefeitura. Contribuiu, porém, para amenizar a queda da participação estadual no quadro geral do ensino naquele Município. Aliás, esse foi o comportamento do conjunto da rede estadual de ensino em todo o território paulista.

A expansão, do ensino de jovens e adultos nos sete Municípios

Dep. Admin.		1994	1995	1996	1997	1998
		n.o	n.o	n.o	n.o	n.o
São Paulo	Municipal	89.599	86.208	80.983	104.031	115.656
	Estadual	33.576	31.172	18.326	28.546	41.518
Aguaf	Municipal	794	631	695	962	1.082
	Estadual	35	36	-	-	-
Itatiba	Municipal	-	262	360	620	760
	Estadual	884	912	823	493	975
Diadema	Municipal	7.325	8.517	11.012	13.067	14.603
	Estadual	2.377	2.244	1.455	2.308	3.054
Alfr. Marcondes	Municipal	15	20	20	16	20
	Estadual	-	-	-	-	-
Cubatão	Municipal	4.690	4.541	4.349	4.224	3.523
	Estadual	280	263	174	185	327
Descalvado	Municipal	-	-	-	-	-
	Estadual	588	514	329	502	74

Fontes: SEE, CIE, ETIE, Prefeituras Municipais

Fundo contribuiu em um caso para retrain o ensino de adultos

No pólo petroquímico de **Cubatão**, na região da Baixada Santista, se a prefeitura não acompanhou o movimento de ampliação do ensino de jovens e adultos das outras administrações municipais, o Estado manteve coerente sua política de recuperação de sua rede nessa modalidade educacional. A esfera estadual vinha fechando vagas até 1997 e reverteu essa trajetória de retração no ano seguinte, ao passar a se dedicar apenas à suplência II, com 190 vagas, e à educação de jovens e adultos no nível médio, com 137.

No âmbito municipal, o ensino de jovens e adultos, apesar de sua importante

participação na composição geral de matrículas, foi cedendo espaço para o ensino fundamental regular, sobretudo em 1998. Só nesse ano, foram fechadas 700 vagas, cerca de 17% da oferta do ano anterior. No período, excluíram-se quase 1.200 vagas, um quarto do número atendido em 1994.

O segmento mais atingido foi a suplência II, que sozinha arcou com mais de metade do corte. No cômputo geral, o ensino de jovens e adultos reduziu de 23% para 17% a sua presença na composição do atendimento municipal. Metade dessa regressão ocorreu somente no último ano.

O comportamento das matrículas, em 1998, em cada nível de ensino mantido pela administração de Cubatão, é um forte indício de impacto do funcionamento do Fundef. Por um lado, cresceu, por

indução do Fundo, a cobertura em ensino fundamental e especial e, por outro, regrediu a oferta em creche. No caso do ensino de jovens e adultos, o Fundef pode ter acentuado ainda mais a tendência de retração que já existia.

Em **Itatiba**, cidade de porte entre médio e grande, próxima de Jundiá, o ensino de jovens e adultos estadual, não obstante uma discrepância de dados em 1997 e a ausência de informações em alguns anos, demonstrou recuperação em 1998, após trajetória de queda.

O Estado abandonou a suplência I já em 1997, como passou a fazer na maioria dos Municípios. Em contrapartida, só no ano seguinte, elevou para 556 as matrículas da suplência II, número superior ao do início do período estudado. O ensino médio supletivo, responsável por 377 vagas, também cresceu, embora essa oferta contrarie a legislação.

Na esfera municipal, com exceção do ensino infantil, a oferta de matrículas pela prefeitura em outros níveis de ensino é recente. Ela acompanhou o processo de municipalização do ensino regular e se antecipou à legislação educacional. Isso permitiu um crescimento planejado e melhor adequado ao Fundef. As primeiras 262 matrículas na suplência I, por exemplo, foram abertas em 1995. Esse segmento, o único do educação de jovens e adultos oferecido pelo Município, praticamente triplicou o número de matrículas até 1998.

Aumento da suplência II indica permanência do aluno na rede

Em **Diadema**, na região do ABC, o atendimento escolar para jovens e adultos mantido pelo Estado permaneceu relativamente estável até 1997, com oferta anual de cerca de 2.300 vagas na suplência II e na modalidade do ensino médio. Em 1998, o setor recebeu um incremento de quase 750 vagas, 464 delas na suplência II.

Na área sob gestão municipal, o crescimento da rede de ensino de jovens e adultos, que dobrou de tamanho em cinco anos, demonstra um esforço da prefeitura para o atendimento à população no setor educacional. Em 1998, as matrículas somaram 14.603, com acréscimo geral de mais de 1.500 matrículas. A suplência I, contudo, pela primeira vez perdeu estudantes, em-



bora seus 10.209 alunos ainda representassem 70% do ensino de jovens e adultos. Em compensação, a suplência II, iniciada no segundo semestre de 1996, continuou em expansão para atender os egressos do segmento anterior e só em 1998 ganhou mais 2 mil matrículas. Foi o segmento com o maior desempenho em toda a rede municipal de ensino básico de Diadema.

Não foram computados no estudo o atendimento dado pela prefeitura por meio do Mova (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos) e do ensino profissionalizante. São modalidades do ensino que os administradores locais não enquadram, equivocada e contrariamente à Constituição e à LDB, no conceito de educação básica. A O Mova iniciou atendimento em 1996 e passou de 2.200 para 3 mil matrículas em 1998. O ensino profissionalizante, por sua vez, evoluiu de 1.852, em 1994, para 3.600 matrículas, em 1998.

No pequeno Município de **Alfredo Marcondes**, próximo do Pontal do Paranapanema, a composição da oferta educacional é complementar entre as duas dependências administrativas: a estadual mantém os níveis de ensino fundamental e médio, restando à municipal o atendimento à educação infantil e ao ensino de jovens e adultos.

Embora classificado como ensino de jovens e adultos nas estatísticas oficiais, o atendimento era, na verdade, apenas um serviço de alfabetização de 20 jovens e adultos. Não se configurava, na prática, como suplência I (1ª à 4ª série).

Aguaí atua sozinho no setor e demonstra fôlego financeiro

Município de porte médio ao norte da Capital e próximo à divisa com Minas, **Aguaí** teve as únicas 36 vagas estaduais para jovens e adultos fechadas no final de 1995. O atendimento com cursos de suplência passou a ser exclusividade da rede municipal e se expandiu em modalidades e número de matrículas (abertura de 451 matrículas) a partir da retirada do Estado do setor.

Essa modalidade de ensino é tão importante na oferta municipal, que, em 1998, se equiparava com a educação fundamental regular (1.082 contra 1.067 vagas, respectivamente), ambos ocupando 32% da soma total das matrículas. No processo de expansão, destacou-se uma iniciativa da prefeitura: a partir de 1996, passou a oferecer junto ao ensino de jovens e adultos médio uma opção profissionalizante. Des-

de então, há uma oferta (irregular, segundo a LDB) de 30 vagas para formação de técnicos de auxiliar de enfermagem.

Os números mostram que o ensino de jovens e adultos não foi afetado pela prioridade dada à educação fundamental regular a partir de 1996, quando se iniciou a municipalização desse nível escolar em Aguaí. A implantação do Fundef, em 1998, que alterou a trajetória dos recursos educacionais, também não provocou, neste Município, impactos imediatos no ensino de jovens e adultos.

De cada 100 vagas, 16 estão na rede municipal paulistana

Na Capital, São Paulo, apesar da ausência de dados em alguns anos e distorções estatísticas, é possível constatar que o ensino de jovens e adultos sob

responsabilidade do governo do Estado vinha se retraindo anualmente até 1997. No ano seguinte, dá um salto e passa a oferecer 41.518 matrículas. Mas os investimentos privilegiaram, confirmando a política educacional da SEE, o ensino médio supletivo e a qualificação profissional que quase quadruplicaram de tamanho, totalizando 22.495 e 1.058 vagas, respectivamente. A suplência II manteve padrões de 1994 (cerca de 18 mil matrículas), enquanto a suplência I só funcionou com 791 alunos, remanescentes de turmas de anos anteriores, quase se aproximando da extinção.

A dimensão da rede de ensino de jovens e adultos da prefeitura da Capital pode ser facilmente medida: as suas 115.656 vagas em 1998 representavam 44% de todas as matrículas oferecidas pelos Municípios paulistas nessa modalidade educacional. Também é fácil entender porque elas estão concentradas no

supletivo fundamental. Como outras prefeituras, a da Capital vem sendo induzida a assumir essa faixa de ensino, com a retirada ou estagnação da oferta de suplência I e II pelo governo do Estado.

Apesar de dados indisponíveis em alguns anos, verificou-se que a suplência II do Município cresceu entre 1997 e 1998. Suas 82 mil vagas no último ano eram equivalentes a 71% da rede de ensino de jovens e adultos paulistana. A suplência I permaneceu praticamente estável, com a oferta, em 1998, de 32 mil matrículas. Neste mesmo ano, a prefeitura voltou a abrir matrículas do supletivo médio, depois de ter fechado suas 71 vagas em 1996. Mas voltou com tudo, colocando 1.034 vagas à disposição. Novidade também foi a inauguração do supletivo-alfabetização, com 593 matrículas. Foi desse modo que a presença relativa do supletivo, no quadro geral da rede municipal, evoluiu de 10% para 12% em cinco anos.

A Capital mantém 44% das vagas oferecidas por todos os Municípios

MODALIDADE	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Supl. Fund.	89.491	10%	86.128	10%	80.912	9%	104.031	11%	114.029	12%
Suplência I	32.432	4%	*	*	*	*	30.366	3%	32.106	3%
Suplência II	57.059	7%	*	*	*	*	73.665	8%	81.923	8%
Supl. Médio	108	0%	80	0%	71	0%	0	0%	1.034	0%
Supl. Alfa	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	593	0%
Supletivo-Total	89.599	100%	86.208	100%	80.983	100%	104.031	100%	115.656	100%

Fonte: SEE, ETIE, CIE

* Informação não disponível

Notas: (1) O número de matrículas no ensino de jovens e adultos em 1996 está subestimado. É o único ano do período que registra matrículas do segundo semestre, que costuma ser sempre inferior ao do primeiro semestre.

Estado garante 70% das matrículas do ensino médio de jovens e adultos

Dep. Admin.	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Estadual	48.282	9%	48.490	55%	24.857	58%	58.607	60%	129.069	70%
Municipal	2.220	3%	2.100	2%	2.061	5%	6.516	7%	8.828	5%
Particular	31.113	38%	37.017	42%	16.069	37%	32.303	33%	45.963	25%
TOTAL	81.615	100%	87.607	100%	42.987	100%	97.426	100%	183.860	100%

Fonte: SEE, CIE, ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.

O impacto financeiro do Fundef

Ganhos nem sempre vão para ensino fundamental

A maioria dos Municípios pesquisados, apesar dos perfis de atendimento escolar diversificados, sofreu impacto financeiro negativo com a implantação do Fundef. Eles não perderam recursos para o Fundo apenas porque mantinham rede de ensino voltada para os ensinos infantil e supletivo, setores complementares à oferta do Estado. Dependendo do grau de municipalização das matrículas do ensino fundamental e da capacidade de arrecadação de impostos, alguns Municípios também tiveram verbas retidas e, depois, redistribuídas para outras administrações.

Só obtiveram ganhos com o Fundef as prefeituras que já mantinham ou passaram a ter uma imensa rede de ensino fundamental regular. A prefeitura do Município de **São Paulo**, por exemplo, recebeu um retorno de R\$ 106,3 milhões do Fundef. O benefício, originado da retenção de verbas de outros Municípios, foi equivalente a 7,5% dos R\$ 1,43 bilhão que a Capital foi obrigada a aplicar em educação pela Lei Orgânica do Município.

Com essa e outras receitas adicionais, a prefeitura voltou a investir o mínimo obrigatório (30% da receita de impostos) e começou a repor os valores que deixaram de ser aplicados em 1995 e 1996. Na análise das despesas paulistanas, no entanto, não foi identificada a efetiva aplicação da receita adicional do Fundef especificamente no ensino fundamental regular.

Da mesma forma que a capital, **Itatiba** obteve R\$ 4,3 milhões de recursos adicionais do Fundo, equivalentes a 67% dos R\$ 6,4 milhões que a lei obrigava o Município a aplicar naquele ano. Mas, ao contrário de São Paulo, a rede municipal itatibense de ensino fundamen-

De cada R\$ 100 que o Estado passou a aplicar no ensino fundamental regular, R\$ 13,46 saíram dos cofres municipais

No primeiro ano de funcionamento do Fundef, em 1998, os municípios paulistas deixaram de contar com R\$ 410 milhões ou 37% de sua receita destinada à educação. Esses recursos foram transferidos, por força legal, para a rede de ensino mantida pelo governo do Estado.

Essa drenagem de recursos ocorreu porque o Fundef contabiliza 15% da receita dos principais impostos do Estado e dos 645 Municípios paulistas — ou mais da metade de toda a receita que eles são obrigados pela Constituição a aplicar em educação — e redistribui as verbas proporcionalmente ao número de matrículas mantidas por esfera administrativa no ensino fundamental regular de crianças e adolescentes.

Seguindo esses critérios, o Fundo paulista reteve, em seu primeiro ano, um montante pouco superior a R\$ 3,754 bilhões, que divididos pelo total de matriculados nessa etapa de ensino, no final de 1997, (5.710.410) resultou numa importância de R\$ 657,42. Este foi o valor mínimo aplicado por aluno, em 1998.

Embora tenha contribuído com R\$ 2,636 bilhões, o governo do Estado recebeu do Fundef R\$ 3,046 bilhões, correspondentes à multiplicação do valor *per capita* pelos 4.634.560 alunos (81% da rede pública) que estudavam em suas escolas. Os municípios cooperaram com 30% do total do Fundo, mas tiveram um retorno de 19%, equivalente às 1.075.850 vagas oferecidas por eles.

Estado se beneficiou do Fundef em 1998

Movimentação (em R\$)	Estado	%	Municípios	%	Total	%
Contribuição ao Fundo	2.636.734.162	70%	1.117.404.128	30%	3.754.138.290	100%
Retorno do Fundo	3.046.852.880	81%	707.285.410	19%	3.754.138.290	100%
Resultado do Fundo	410.118.718		-410.118.718			

Fonte: SEE, Equipe do Fundef

tal regular é recente. Foi criada após 1996, num processo de municipalização de matrículas bem afinado com o governo do Estado. Assim, os recursos adicionais superaram o valor (R\$ 3,77 milhões) que o Município tinha para aplicar nessa etapa de ensino.

Restrição financeira mesmo com expansão de matrículas

Cubatão, cidade-pólo petroquímico e com alta arrecadação, tinha que contribuir com quase R\$ 15 milhões, em 1998, para o Fundef, de acordo com simulações realizadas. O aumento de matrículas na sua rede permitiu a recuperação de pouco mais da metade dessa quantia. Ainda assim, o valor retido representou 22% da receita municipal para o ensino.

O Fundef aprofundou um processo de deterioração das finanças municipais, que era provocado pela redução paulatina na arrecadação de impostos. Como a aplicação em educação está vinculada à receita tributária, o setor também recebia cada vez menos recursos. Em 1998, por exemplo, o valor total dos investimentos em ensino ficou cerca de 26% abaixo do de 1995.

Em **Diadema**, o impacto financeiro da retenção do Fundef nas contas da prefeitura foi significativo. A retenção alcançou quase R\$ 13,5 milhões, representando cerca de 34% do total de despesas contabilizadas com manutenção do ensino.

Subtraída essa retenção, restaram

aproximadamente R\$ 26,1 milhões para aplicação líquida na rede municipal ou apenas 19,2% da receita de impostos. Assim, pelo terceiro ano consecutivo, a rede escolar recebeu menos do que o estipulado por lei. A educação fundamental deveria ter recebido R\$ 17,7 milhões, mas, com a transferência de recursos para o Fundef, as despesas líquidas ficaram em apenas R\$ 4,2 milhões.

A prefeitura de Diadema, antes do Fundef, utilizava toda a verba na manutenção e expansão da sua ampla rede de ensinos infantil e supletivo. Isso ocorria apesar da legislação anterior determinar a aplicação de metade da sua receita educacional no ensino fundamental; uma etapa que ela não mantinha. O Fundo veio retirar recursos que eram efetivamente aplicados em educação, sem qualquer compensação. Para evitar danos maiores à rede, a administração municipal teve que transferir até dinheiro de outras áreas do serviço público. Em 1999, conseguiu, na Justiça, liminar de efeito suspensivo da retenção de verbas pelo Fundef. Essa atitude foi também seguida por outras prefeituras.

Mesmo tendo transferido R\$ 231 mil para o Fundo, a prefeitura de **Alfredo Marcondes** em nada alterou o atendimento educacional que oferecia. Mais da metade (57%) do que o Município devia aplicar no ensino, em respeito à lei, foi transferida para o Fundef. Mesmo com essa retenção, a prefeitura arrumou recursos e gastou 23% de sua receita de impostos diretamente em sua rede, um índice pouco inferior ao de 1997 e ao da aplicação mínima em educação.

Esse desempenho foi possível devido, principalmente, ao aumento da arrecadação tributária e, em menor proporção, às economias obtidas com a melhoria do gerenciamento do transporte escolar.

Tentativa de recuperação rápida das verbas retidas

Mesmo com o grande esforço de absorção de matrículas no ensino fundamental regular, a prefeitura de **Aguai** teve R\$ 185 mil transferidos para o Fundo em 1998. A retenção representou 10% de tudo o que o Município deveria aplicar legalmente no ensino. Mas se a incorporação de matrículas não tivesse ocorrido, a retenção chegaria a cerca de 45% das verbas educacionais.

Apesar do volume de recursos despendido na educação ter sido 44% superior ao mínimo obrigatório, faltaram medidas adequadas ao crescimento da rede de ensino. Tal comportamento mostrou que a municipalização do ensino fundamental regular teve motivação estritamente econômica: a recuperação rápida dos recursos retidos pelo Fundef.

Em **Descalvado**, a municipalização das matrículas realizada em grandes proporções, a partir de 1996, se refletiu na retenção de apenas R\$ 93 mil da receita educacional. Não fosse uma leve redução nas matrículas iniciais em 1998, o Município não teria a transferência compulsória de recursos para o Estado. Ainda assim, a prefeitura aplicou, no ensino, acima do percentual mínimo determinado pela Constituição.

Quem ganhou e quem perdeu com o Fundef

Município	Contrib. ao Fundef	Retorno do Fundef	Receita adicional	Receita retida	Aplic. Líq. Ens. Fund.
São Paulo	243.110.251	349.428.106	106.866.585	-	566.626.715
Itatiba	2.274.931	6.599.451	4.324.520	-	3.777.626
Descalvado	1.315.079	1.221.277	-	93.802	1.516.516
Aguai	829.549	644.529	-	185.020	2.116.056
Alf. Marcondes	*	*	-	231.511	253.586
Cubatão	14.888.159	7.583.630	-	7.304.529	31.501.963
Diadema	*	*	-	13.476.085	4.246.360

Fontes: Prefeituras Municipais
* Informação não disponibilizada

Administração e pessoal incompatíveis com o aumento das responsabilidades

- ❑ Ausência de providências administrativas e legais correspondentes ao crescimento das responsabilidades
- ❑ Improvisações no corpo docente em decorrência de decisão repentina de abrir vagas no ensino fundamental regular
- ❑ Cortes expressivos de pessoal administrativo e de apoio, além de contratações de professores em proporções inferiores à expansão das matrículas
- ❑ Estabilidade do corpo docente de educação infantil, indicando estagnação ou retração de vagas nessa etapa de ensino
- ❑ Qualidade do ensino afetada por distorções acentuadas no número de alunos por professor ou por funcionário não docente

Esses foram alguns dos indicadores de *Impactos do Fundef no atendimento municipal* constatados na pesquisa *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo*. Eles se sobressaíram durante a análise da adequação de

órgãos administrativos do setor educacional, do magistério e do pessoal de serviço à expansão de matrículas, principalmente de ensino fundamental regular, entre 1994 e 1998.

Parcialmente ou na totalidade, esses efeitos foram verificados em Cubatão, Aguai, Descalvado e Diadema, três dos sete Municípios paulistas que tiveram seus dados avaliados. A Capital, São Paulo, que já contava com vasta rede própria, não revelou esses impactos. O Município de Alfredo Marcondes, sem rede própria de ensino fundamental regular, rejeitou a municipalização; mas manteve a estrutura e os serviços que presta sem boa parte dos seus recursos educacionais, que foram retidos no Fundef (Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

A exceção foi Itatiba que conseguiu evitar um descompasso de sua estrutura com a nova realidade trazida pela municipalização de matrículas e pela prioridade financeira imposta ao ensino fundamental pelo Fundef. O Município, que mantinha serviço educacional restrito e fôlego para expandir a oferta educacional, preparou-se e municipalizou matrículas; ao mesmo tempo que realizou adequações na estrutura e no quadro de pessoal. A taxa de atendimento de alunos por professor, em Itatiba, foi a melhor de todas e demonstrou até folga para a continuidade da expansão de matrículas.

As distorções na média de alunos atendidos por funcionário em 98

Município	Matrículas/Docente	Matrículas/não-docente	Matrículas/Pessoal total	Docentes/não-docentes
São Paulo	25	60	17	2,43
Cubatão	38	285	33	7,56
Diadema	23	43	15	1,91
Alfr. Marcondes	39	7	6	0,18
Aguai	39	69	25	1,75
Descalvado	27	31	14	1,16
Itatiba	8	21	6	2,71

Fontes: Prefeituras Municipais

Corte brusco e inexplicável de pessoal afeta os serviços

Em **Cubatão**, a relativa estabilidade das matrículas, na rede de educação básica, mantida há muitos anos pela administração municipal foi seguida de poucas alterações na estrutura dos órgãos administrativos. Houve, porém, drástica mudança no quadro de pessoal e sensível deterioração nos serviços, principalmente em 1998.

A estrutura é a mesma desde 79. Subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Educacional, a gerência responsável pelo ensino é dividida em três coordenadorias: de educação — que controla cadastro e supervisiona os ensinos regular, supletivo e pré-escolar — de creches e de assistência educacional. Esta última concentra-se na supervisão de bolsas e passes.

Constituíram destaque no setor a criação do Conselho Municipal de Educação, ao final de 1996, órgão fiscalizador e fixador de normas e metas para o ensino, e a implementação de um novo regime escolar, em 1998, contendo as diretrizes de funcionamento das unidades escolares da prefeitura.

Em contrapartida, houve, durante cinco anos, cortes de funcionários do setor, especialmente em 1998. Essa redução anual no quadro foi atribuída às aposentadorias pelo setor de recursos humanos. Mas a justificativa não se aplicava à vertiginosa diminuição de não-docentes (de 432 para 67) naquele ano.

Se até 1997 havia pouco mais de um professor para cada não-docente, em 1998 essa relação alterou-se para quase oito por um. O progressivo enxugamento de funcionários elevou o número de alunos por professor de 32 para 38. Cada não-docente, por outro lado, que respondia pelo atendimento a 34 alunos passou a arcar com 285.

O exagero nas proporções fica claro quando tomamos os números da Capital, onde, por exemplo, são quase 2,5 professores por funcionário de apoio ao ensino. A relação mais ou menos equilibrada, durante quatro anos, em Cubatão, sugere uma sobrecarga desnecessária com pagamento de pessoal de apoio ao ensino até 1997. Por outro lado, a excessiva redução dessa mão-de-obra, no ano seguinte, pode ser explicada em parte pela

terceirização dos serviços. Mas a empresa contratada impôs obstáculos e não disponibilizou informações que permitissem averiguar a nova situação.

Apesar dessas insuficientes informações, a redução do quadro de pessoal, na contramão da evolução das matrículas, indicou crescente precariedade do atendimento e coincide com a entrada em vigor do Fundef, que atingiu em cheio os cofres do Município.

Estrutura fica inadequada e o pessoal, com sobrecarga

Em **Aguai**, a estrutura administrativa do ensino, mantida no mesmo formato desde sua criação em 88, mostrou-se em descompasso com a crescente responsabilidade do setor. A responsável pelo Departamento de Educação, por exemplo, acumula a função de diretora de escola municipal. O órgão também passou a enfrentar crescentes dificuldades, a partir de 1996, com a implantação do ensino fundamental regular.

Na evolução do quadro do pessoal, particularmente o do magistério, notou-se outro descompasso. O alargamento do atendimento municipal no período não foi acompanhado de modificações no Estatuto do Magistério, que não previa o ensino fundamental regular.

Assim, os professores de ensino infantil e do supletivo foram remanejados para assumirem as novas classes de 1ª à 4ª série. Seis contratações só vieram a ocorrer no ano seguinte, em 1997, quando o município aderiu ao programa de parceria com o Estado. Mesmo assim, foram computadas para a pré-escola. O maior incremento de professores, especificamente para o ensino fundamental regular, ocorreu em 1998. Foram 19 novas contratações para dar conta da ampliação de vagas impulsionada pelo Fundef.

Nas funções não-docentes houve crescimento proporcional ao do magistério, mas essa expansão ficou aquém do aumento das matrículas da rede municipal que chegou a 84% no mesmo período.

Esse crescimento desigual pode ser verificado também na relação de matrículas por função docente e não-docente. Cada professor era responsável, em média, por 29 alunos em 1994. Cinco anos depois, a relação passou a ser de um por 39. O funcionário de apoio, que atendia 51 alunos, chegou, no ano de 1998, cuidando de 69. Houve, portanto, uma progressiva sobrecarga das responsabilidades com o atendimento educacional.

Em **Aguai**, a inadequação da estrutura do departamento de educação, a permanência de um estatuto do magistério superado pelas novas responsabilidades e o crescimento da proporção de matrículas por docente são indicadores de impactos





negativos trazidos pela municipalização do ensino fundamental regular.

A transferência de matrículas para o Município refletiu também na pré-escola, com a redução de matrículas em 1996, estagnação de vagas e estabilização de 24 professores habilitados nessa modalidade de ensino.

Enfim, a municipalização foi realizada sem uma avaliação pelo Estado das reais condições da prefeitura em assumir e desenvolver, com um mínimo de qualidade, o ensino fundamental regular. Depois, não houve a capacitação adequada dos órgãos e do quadro de pessoal do Município para a nova realidade.

Problemas com a decisão de oferecer vagas na 1ª série

Em **Diadema**, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer não havia constituído, em 1998, um setor específico para a coordenação e supervisão do ensino fundamental regular. O Plano de Educação Municipal lançado naquele ano sugeria apenas a elaboração de diretrizes e metas para essa etapa ensino. Mesmo assim, a prefeitura abriu vagas de 1ª série, induzida pelo Fundef principalmente e por outros fatores como a existência de crianças fora da escola, além daquelas não aceitas na rede estadual por não terem 7 anos completos.

Até então, a estrutura da secretaria continha um departamento de educação, constituído por divisões e equipes técnicas, voltadas para o planejamento, a administração e acompanhamento pedagógico das escolas de educação infantil (creches e pré-escolas), especial e do trabalhador (alfabetização, supletivo e profissionalizante).

Além da inexistência de um setor para o novo ensino, ocorreu um outro problema formal e prático: o Estatuto do Magistério, aprovado em 77, previa cargos de professores de educação fundamental I e II para atuarem especificamente em classes de supletivo para jovens e adultos. Por isso, as primeiras classes de ensino fundamental regular foram assumidas por professores especializados em educação infantil, que possuíam habilitação legal para atuar nas séries iniciais.

O quadro de pessoal docente e não-docente cresceu não só com a instalação das classes de 1ª série. Entre 1994 e 1998, houve um acréscimo de quase 20%. Essa ampliação se deu com contratações de professores, que foram duas vezes superiores às demissões de funcionários de apoio.

O perfil do quadro, que contava com mais funcionários de apoio do que docentes em 1994, inverteu-se já no ano seguinte. Após um progressivo crescimento, acompanhando a evolução das matrículas, o número de professores chegou a 1.013, em 1998. A quantidade de funcio-

nários teve duas grandes reduções, com desligamento de um total de 182 deles. Com o último corte, em 1998, restaram 529 funcionários em atividade.

Assim, a relação entre as categorias também se alterou. Em 1994, a proporção era de pouco mais de um funcionário de apoio para cada docente. Passou a ser de um por dois em 1998.

No quadro docente, 745 eram professores de educação infantil, em 1998, depois de um aumento de 60% no período. No ensino supletivo, a quantidade de docentes chegou a 236, quase dobrando no período. O número de professores de educação especial cresceu para 32, em 1996 e assim permaneceu.

A proporção de matrículas por docente, exceto em 1998, mostra a busca de uma relação considerada mais adequada para a ação pedagógica. A média caiu de 29 para 23 por docente, em cinco anos. Essa queda foi conduzida, principalmente, pela substancial redução da média de matrículas por professor, na educação infantil, de 30 para 21. Até 1997, a redução na relação contou com a maior velocidade de crescimento do quadro docente. Em 1998, a média de atendimento caiu mais ainda por causa da diminuição do número de matrículas na pré-escola, como consequência do funcionamento do Fundef.

Apesar da administração municipal ter dado início ao ensino fundamental regular, o cálculo da média de matrículas por professor, nessa etapa de ensino, ainda não apareceu separadamente. Isso ocorreu porque o atendimento permaneceu na estrutura da educação infantil.

Quanto à relação matrículas/docente no ensino supletivo, verificou-se, num primeiro momento, a elevação substancial da média, de 28 para 43 matrículas por docente, em 1996. Ela refletiu um ritmo de crescimento das matrículas superior ao de docentes. No período seguinte, houve contratação de professores e uma menor expansão de vagas, fazendo com que a média caísse até 31 matrículas por docente, em 1998.

A quase duplicação da média de matrículas por funcionário de apoio traduz a redução dessa categoria e a simultânea elevação do total de matrículas.

Também ocorreram simultaneamente à implantação do Fundef o improvisado na estrutura do departamento de ensino para o atendimento da educação fundamental regular e a diminuição da média de ma-

trículas por docente na educação infantil. Essas constatações se apresentaram como os primeiros indícios de impactos provenientes desse Fundo e do conjunto legal que o acompanha.

Um quadro de não-docentes quase igual ao do magistério

Descalvado deu início ao atendimento de ensino fundamental regular em 1996, assumindo, de uma vez, grande quantidade de matrículas do Estado, superando a sua oferta em educação infantil pré-escolar.

Das exigências que deveria cumprir dentro do convênio de parceria com o Estado, quatro se sobressaíram: a criação do Conselho Municipal de Educação, a elaboração do Plano Municipal de Educação e do Estatuto do Magistério Municipal e a realização de concurso público para o ingresso no quadro de pessoal da educação.

O primeiro foi formalmente criado no início do segundo semestre de 1996. O Estatuto do Magistério havia sido promulgado em 1994. Quanto ao plano municipal e aos concursos públicos, não havia informações até 99.

A estrutura organizacional do setor não precisou sofrer alterações no período. A divisão de educação da Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo de Descalvado era composta pelas seções de pré-escolas/1º e 2º graus; de material pedagógico/brinquedoteca; e de alimentação escolar. Aparentemente, essa estrutura era condizente com as novas responsabilidades assumidas com o ensino fundamental.

O quadro de pessoal precisou aumen-

tar. O número total de funcionários envolvidos com o ensino municipal quase dobrou no período pesquisado. Vale ressaltar que para cada professor havia praticamente um não-docente (64 e 62, respectivamente) em 1994, o que já indicava uma sobrecarga na folha de pagamentos com os funcionários administrativos e de apoio. Em 1996, com a municipalização e maior contratação destes funcionários, essa proporção chegou a próximo de um professor para quase 1,5 não-docente. Em 1998, com incremento do quadro de professores, a relação volta praticamente ao padrão de 1998. De qualquer forma, essa proporção, em Descalvado, era ainda favorável ao pessoal de fora da sala de aula, se comparada a outros municípios.

Por outro lado, ocorreu, no quadro geral da prefeitura, uma elevação da proporção de alunos por docente e por não-docente. Em 1996, com o início da absorção pelo Município de matrículas de ensino fundamental, registrou-se uma média de 41 matrículas por professor. Essa alta taxa decorre do aproveitamento do quadro de docentes das Emeis (pré-escolas), que foi reforçado por três novos professores naquele ano. A admissão de novos professores, nos anos seguintes, baixou a relação geral para 27 alunos por docente em 1998.

Mas, ao se verificar exclusivamente o ensino fundamental regular, houve uma grande distorção em 1997 e 1998, quando ocorreu incremento de matrículas. Apesar da contratação de 25 professores em 1997 e mais quatro em 1998, a média de alunos atendidos por docente foi de 67 e 60, respectivamente. Essas médias elevadas podem decorrer do trabalho dos professores em mais de um turno escolar.

A exagerada relação de 81 matrículas por docente na creche, em 1997, teve uma explicação burocrática por parte administração de Descalvado. O setor educacional municipal assumiu a responsabilidade pela modalidade naquele ano, mas sem incorporar oficialmente todo o pessoal de atendimento. Embora trabalhando para o órgão educacional, vários professores possivelmente permaneceram ainda lotados na Secretaria de Assistência e Promoção Social, à qual estavam ligadas as creches.

Destoou desse processo de elevação na proporção matrículas/docente o comportamento na pré-escola. É praticamente estável o número de professores e a relação de 17 matrículas por docente nessa modalidade educacional; com exceção de 1996, quando houve quatro docentes a mais em pré-escola, possivelmente para atender os primeiros alunos do ensino fundamental regular municipal. Esta estagnação da relação de atendimento em pré-escola é um indicador de impacto negativo do Fundef e da prioridade dedicada à municipalização do ensino fundamental regular.

Medidas planejadas e adequadas ao crescimento das obrigações

A prefeitura de Itatiba preparou-se para a municipalização e, no mesmo passo da ampliação da sua rede de ensino básico, foi realizando alterações e adequações dos órgãos administrativos e de magistério. Em 1996, o município assinava convênio com o governo do Estado para desenvolver o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios. O plano de trabalho estabelecido, então, traçava metas restritas ao ensino fundamental regular até o ano 2000, bem como definia o seu financiamento, basicamente a cargo da prefeitura. Figuravam entre as metas a realização de concurso público, pagamento de gratificações de diretores, vice-diretores e professores, reforma e ampliação de salas de aula.

A própria estrutura formal do setor educacional sofreu alterações dentro de uma ampla reestruturação administrativa da prefeitura municipal realizada ao final de 1996. Até esse ano, o órgão educacional do Município era chamado de Secretaria da Educação, Esportes e Cultu-

Em Descalvado, municipalização elevou a média alunos/professor

Relação	Seção	1994	1995	1996	1997	1998
Matrículas / Docente	Creche	*	*	*	81	13
	Emei	17	18	15	16	17
	Ens. Fund.	-	-	-	67	60
Matrículas / Docente	Geral	17	18	41	34	27
Matrículas / Não-docente	Geral	17	17	29	30	31
Matrículas / Pessoal total	Geral	8	9	17	16	14

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado

ra. Dois de seus cinco departamentos eram especificamente voltados para a educação básica e ao apoio técnico-pedagógico e respondiam pelos serviços de atualização pedagógica, de pré-escola e de educação especial e de alimentação escolar, de assistência ao educando e de manutenção e construções escolares.

Essa estrutura formal, entretanto, confrontada com o quadro do atendimento parecia ser mais do que suficiente, uma vez que o setor educacional só mantinha matrículas em pré-escola. Ao contrário do previsto, não havia registro de atendimento em educação especial e era oferecido o ensino supletivo desde 1995.

A reestruturação ampliou a abrangência formal do setor, embora com menor número de departamentos. A nova secretaria, além das áreas em que atuava, incorporou as atividades de turismo e unificou seus departamentos ligados à educação. Surgiram, então, as seções de ensino fundamental (regular, supletivo e especial); de ensino pré-escolar (pré-escolas e creches) e de Administração (assistência e alimentação escolar). Configurou-se, assim, uma estrutura adequada ao atendimento alargado nos anos da municipalização do ensino.

Acompanhando essas modificações, o Conselho Municipal de Educação foi instituído em 1996. O Sistema Municipal de Ensino foi criado em 1998, como forma de reger e organizar o atendimento educacional. Na área do magistério, duas medidas se destacam, a instituição do Estatuto do Magistério, logo seguido da aprovação do plano de carreira e remuneração.

O alargamento do atendimento também trouxe alterações na composição do quadro do pessoal da educação. Segundo os dados disponíveis, a quantidade de funcionários que exerciam a função docente quase quintuplicou no período examinado. De 83 foi para 405. Os não-docentes reduziram de número, de 161 para 149. No final, a quantidade total de funcionários atuando na educação pouco mais que dobrou.

A evolução do número de não-docentes sugere que eles sobrecarregavam a folha de pagamento no início do período, quando o atendimento se restringia ao ensino pré-escolar. A proporção do número de não-docentes por docentes que se encontrava em dois para um em 1994, inverteu-se para quase três professores

para cada funcionário administrativo e de apoio.

A mesma troca de posição ocorre quando se verifica o número de matrículas por docente. A média tendeu a se reduzir na medida em que cresceu o atendimento, caminhando de 13 para oito alunos por professor. Em sentido contrário, a relação de matrículas por não-docentes, subiu de sete para 21 matrículas por funcionário de apoio. De qualquer forma, os números ainda indicam uma sobrecarga de funcionários, antes de não-docentes e depois dos próprios docentes. Em outras palavras, enquanto cada docente atende, em média, oito alunos, um único não-docente está ligado a 21 estudantes.

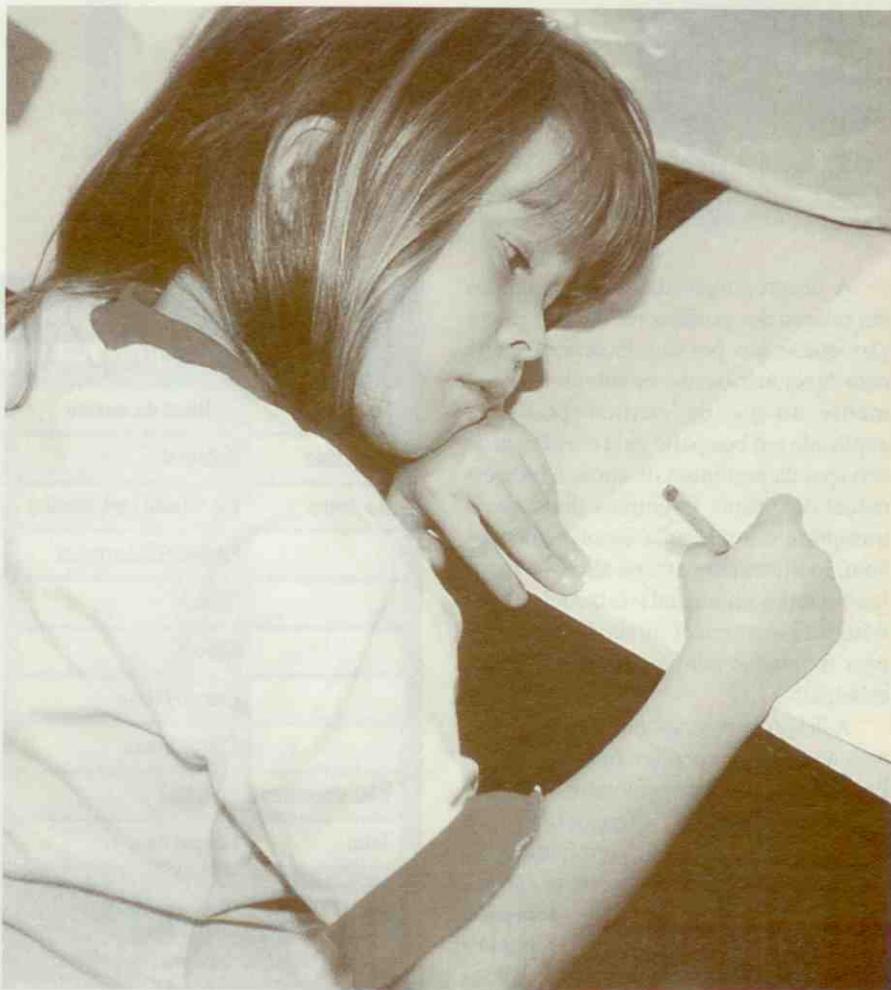
A análise da estrutura formal do setor e aspectos do magistério indicam que a área educacional do município de Itatiba se adequou simultaneamente ao crescimento do atendimento. Essa adequação ocorreu com folga para dar conta desse acúmulo de responsabilidades. Por outro lado, a ausência de dados mais detalhados sobre o magistério impede a verifi-

cação da evolução em cada etapa de ensino, bem como qualquer efeito decorrente da municipalização do ensino fundamental regular.

Retenção de recursos não afeta estrutura de serviços

Na prefeitura da pequena cidade de Alfredo Marcondes, a assessoria interina responsável pela rede de ensino municipal não se alterou. Não houve municipalização do ensino fundamental nem cortes de funcionários ou vagas na rede local, apesar das restrições financeiras trazidas pelo Fundef em 1998. A reduzida dimensão do atendimento educacional contribuiu para isso. A alteração mais importante na área ocorrera ao final de 1997, com a implantação do Conselho Municipal de Educação.

O número total de funcionários da prefeitura lotados na educação manteve-se por volta de 33 a partir de 1995. Alguma oscilação ocorreu só por conta do quadro de não-docentes.



CONFERÊNCIA MUNICIPAL E NACIONAL DIREITO À EDUCAÇÃO



A desproporção desses empregados em relação aos professores chama a atenção: quase seis por um. Essa sobrecarga com funcionários não envolvidos diretamente no ato de ensinar pode ser explicada em boa parte pela existência de serviços da prefeitura de apoio à rede estadual de ensino. Exemplos disso são o transporte e a merenda escolar que servem, indiferentemente, os alunos e escolas das redes municipal e estadual. A prefeitura disponibiliza ainda funcionários para o trabalho administrativo na escola estadual.

A desproporção apontada se reflete na relação entre matrículas e funcionários na Prefeitura. Enquanto o número de matrículas oscila entre 25 e 30 para cada professor atuando na educação infantil e entre 15 e 20 no ensino supletivo, essa mesma relação cai a sete matrículas para cada funcionário não-docente. A relação entre matrículas e pessoal não-docente não con-

Na Capital, aumento de vagas provoca contratações em 98

Função	Nível de ensino	1997		1998	
Docentes	Subtotal	34.650	71%	35.874	71%
Docentes	Ed. Infantil (pré-escola)	8.013	16%	8.174	16%
	Ensino Fundamental	26.381	54%	27.422	54%
	Ciclo I	13.319	27%	13.185	26%
	Ciclo II	13.062	27%	14.237	28%
	Ensino Médio	152	0%	172	0%
	Outras áreas	104	0%	106	0%
Não-docentes	Subtotal	14.075	29%	14.761	29%
Total	Educação	48.725	100%	50.635	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, ATP/Centro de Informática.

Nota: Ciclo I e Ciclo II referem-se aos segmentos da 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, respectivamente.

sidera as matrículas estaduais, subestimando a sua real proporção.

Os serviços de apoio à rede estadual, supostamente os mais sujeitos a qualquer alteração proveniente da restrição financeira do Fundef, permaneceram em pleno funcionamento.

Nem as verbas adicionais alteram nível de atendimento

O ensino oferecido pela **Capital** paulista estava, em 1998, sob a responsabilidade de 35.874 professores, 1.224 a mais do que no ano anterior. Essa taxa de crescimento de 3,5% ficou pouco acima da ampliação das matrículas. A relação professor/matrículas, porém, manteve-se inalterada em comparação com o ano anterior (um docente por 25 alunos).

O setor não-docente foi ampliado com 686 novos postos, elevando a mão-de-obra para 14.761 pessoas. Esse crescimento de 5% melhorou pouco a relação funcionário-matrículas: de um empregado por 61 alunos, em 1997 caiu para um por 60, em 1998.

Por conta dessa variação, a relação geral — reunindo professores e não-docentes — também caiu: de um funcionário por 18 matrículas para um por 17.

Entre os professores, mais da metade (54%) atuava no ensino fundamental. Mas, entre eles, cresceu o número dos que se dedicavam ao ciclo II (5ª à 8ª série regular) e suplência II (o equivalente de 5ª à 8ª série), acompanhando o incremento de matrículas nessas modalidades de ensino. No ensino fundamental permaneceu a relação média de um professor para cada grupo de 24 alunos.

Na pré-escola, onde estavam 16% dos professores, aumentou de 27 para 28 o número de matrículas atendidas por docente. Mas foi no ensino médio que se verificou a maior alteração. Os docentes somavam 172, que representavam nem 1% do quadro. Cada um passou a atender 37 alunos, em 1998, contra 30, no ano anterior. Essa sobrecarga quase não se reflete no cômputo geral porque é pequena a oferta de vagas nessa etapa de ensino.

Esse panorama de ligeiras alterações no quadro de pessoal não oferece indícios de impactos, nem mesmo favoráveis, do Fundef, que trouxe recursos adicionais para a prefeitura da Capital.

Em Cubatão, vertiginosa redução de pessoal na área de serviços

Função	1994	1995	1996	1997	1998
Docente	565	603	555	530	507
Não-docente	543	464	455	432	67
Pessoal Total	1.108	1.067	1.010	962	574

Fonte: Prefeitura do Município de Cubatão. Gerência de Recursos Humanos.

Em Diadema, mais docentes e menos funcionários de apoio

Função Nível de Ensino	1994	1996	1997	1998
Docente	612	820	917	1013
Não-docente	711	578	600	529
TOTAL	1.323	1.398	1.514	1.542

Fonte: Setor de informática da Prefeitura de Diadema.

Aguai retarda contratação de docentes de ensino fundamental

Função	Nível de Ensino	1994	1995	1996	1997	1998
Docente	Subtotal	50	48	49	54	72
	Pré-escola	26	24	25	31	24
Professor I	EF (1ª a 4ª)	0	0	0	0	26
	Ed. Especial	1	1	1	1	3
	Suplência (1ª a 4ª)	4	5	5	5	0
Professor II	E. Médio	1	1	1	1	1
Professor III	E. Médio	18	17	17	17	10
	Suplência (5ª a 8ª)	0	0	0	0	8
Não-docentes	Subtotal	28	31	31	35	41
TOTAL		78	79	80	89	113

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguai. Departamento de Educação

Em Itatiba, só o quadro docente se expande com municipalização

Função	1994	1995	1998
Docente	83	111	405
Não-docente	161	150	149
Total	244	261	554

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba

Pelas contas, educação infantil pagou parte das novas despesas

- O Fundef e a LDB alteraram profundamente a composição das contas das prefeituras pesquisadas, especialmente as de Aguaí, Cubatão e Diadema, que fizeram cortes significativos de gastos na educação infantil
- Para respeitar a prioridade financeira concedida pelo Fundo ao ensino fundamental, alguns Municípios chegaram a reduzir gastos em outras áreas, até externas à da educação, ou aplicaram além do mínimo que determina a Constituição
- Persistem ainda aplicações questionáveis perante a legislação e omissões ou mistura de informações, que dificultam identificar a adequação das despesas e a extensão do impacto provocado pela retenção de recursos municipais pelo Fundef
- Diminuem as aplicações dos recursos educacionais em assistência ao estudante e áreas alheias ao ensino. Não fosse isso, os impactos do Fundef seriam maiores
- Três Municípios investem irregularmente no ensino médio sem terem atendido a demanda por educação infantil e ensino fundamental, contrariando a Constituição e a LDB

A prioridade financeira dada ao ensino fundamental pelo Fundef e, principalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação — que limitou os tipos de gastos em educação — ajudaram a tornar um pouco mais transparentes as contas públicas municipais em 1998. Na maioria das peças contábeis daquele ano diminuíram os registros de despesas com setores alheios ao ensino, como alimentação, cultura, saúde e centros

desportivos. Quando foram lançadas, aparentemente não incidiram sobre a aplicação mínima obrigatória em educação (25% da receita de impostos).

Constatou-se ainda a redistribuição entre as modalidades educacionais de gastos gerais que eram computados apenas no ensino fundamental. Antes, essa era uma forma usada para driblar as exigências de aplicação mínima de verbas nesta etapa educacional. Houve, por cau-

sa das novas restrições legais, uma alocação de recursos mais eficiente no ensino destes Municípios em 1998.

Nesta análise da evolução das despesas das prefeituras para localizar os reflexos da retenção de recursos financeiros municipais pelo Fundef, verificou-se que nem todos os Municípios deram visibilidade a suas contas. Continuaram computando despesas questionáveis, que podem configurar desvios de aplicação.

Embora suas prestações de contas, à primeira vista, estejam mais enquadradas às normas atuais, há outros problemas como a falta de confiabilidade nos registros contábeis e a agregação de despesas de modalidades diferentes de ensino, que dificultam a verificação da adequação das aplicações.

Fundef acentua a retração de gastos em ensino de Cubatão

Os balanços das despesas educacionais da prefeitura de **Cubatão**, por exemplo, são caracterizados pela mistura e confusão de informações. Foi possível depreender desses registros contábeis que, entre 1994 e 1998, ocorreu uma gradual retração de investimentos devido a uma queda na arrecadação de impostos. Com o Fundef, em 1998, acentuou-se a contenção de gastos na educação infantil, no ensino superior e nos serviços de assistência e previdência, com exceção das etapas fundamental e média do ensino básico.

As despesas da administração municipal de **Cubatão** saíram de um patamar de R\$ 48 milhões em 1994, alcançaram um máximo de R\$ 52 milhões no ano seguinte, caíram para R\$ 43 milhões em 1997 e retornaram à faixa de R\$ 48 milhões em 1998. Começaram representando 39% da receita de impostos do Município e terminaram com um valor equivalente a 36%.

Aparentemente, a prefeitura cumpriu o dispositivo legal de vinculação de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém, o exame mais detalhado das despesas nos programas e subprogramas revelou inconsistências.

Na educação infantil, por exemplo, os valores contabilizados começaram com

R\$ 2,2 milhões em 1994, caíram inexplicavelmente para R\$ 633 mil em 1996 e subiram para R\$ 2,5 milhões em 1997. Contrariando a LDB, foram contabilizadas, nestes últimos dois anos, despesas com alimentação e nutrição, itens que eram registrados como assistência a educandos nos dois anos anteriores. Essas ocorrências comprometeram a confiabilidade do registro contábil. Em 1998, sem esses gastos, as despesas do ensino infantil caíram para R\$ 1,9 milhão.

No ensino fundamental (englobando o de crianças e adolescentes e o de jovens e adultos), os gastos mostram regularidade e giram próximos dos R\$ 30

milhões. Elevaram-se para R\$ 38,8 milhões em 1998, incluindo a parcela de R\$ 7,3 milhões retida pelo Fundef. Essa etapa de ensino é o que absorve maior parte dos recursos. Em 1994, de cada R\$ 100 reais gastos em educação, R\$ 58 eram aplicados em educação fundamental. Em 1998, ele passou a receber R\$ 81 de cada R\$ 100. Não é possível determinar, porém, quanto foi destinado para o ensino regular e para os cursos de supletiva.

O ensino médio registrou valores bastante oscilantes, mas significativos. Consumiu R\$ 4 milhões em 1995, perto de 8% das verbas daquele ano e quatro vezes mais do que em 1998. É estranha essa

proporção de valores, pois a prefeitura só mantinha 1.699 matrículas no supletivo médio em 1995, 474 a mais do que as 1.225 vagas de 1998. Não havia matrícula municipal de ensino médio regular. Esse valor só pode ser explicado por gastos em obras.

Essas despesas com ensino médio só se justificariam perante a legislação educacional se o Município tivesse atendido toda a demanda pelo ensino fundamental e pela educação infantil. Não foi esse o caso de Cubatão, que, além de estar distante de atender todas as crianças de até 6 anos, cortou vagas de creches. Os gastos com ensino médio, portanto, foram irregulares.

Em Cubatão, cortes de gastos na educação infantil e na assistência

Programas e Subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	R\$	%								
Educação Infantil	2.239.039	5%	1.513.890	3%	633.442	1%	2.541.042	6%	1.931.339	4%
Creche	452.170	1%	305.181	1%	7.168	0%	937.469	2%	19.513	0%
Educ. pré-escolar	1.786.868	4%	1.208.708	2%	14.965	0%	158.836	0%	1.911.826	4%
Aliment. e nutrição	--	--	--	--	611.308	1%	1.444.738	3%	--	0%
Ens. Fundamental	27.893.331	58%	32.724.908	63%	31.485.168	67%	29.440.880	69%	38.806.492	81%
Ensino Médio	33.598	0%	4.051.511	8%	97.225	0%	458.363	1%	1.092.789	2%
Assist. a Educandos	8.625.465	18%	10.238.212	20%	--	--	--	--	--	--
Ensino regular	658.234	1%	331.272	1%	--	--	--	--	--	--
Associat. Estudantil	3.738.730	8%	--	--	--	--	--	--	--	--
Difusão cultural	--	--	5.531.803	11%	--	--	--	--	--	--
Aliment. e nutrição	860.123	2%	724.791	1%	--	--	--	--	--	--
Bolsas de estudo	1.193.803	3%	1.520.070	3%						
Transporte escolar	2.323.302	5%	2.101.227	4%						
Ensino Superior	--	--	--	--	4.481.021	10%	1.950.042	5%	1.020.614	2%
Bolsas de estudo	--	--	--	--	1.916.109	4%	958.304	2%	234.711	0%
Transporte escolar	--	--	--	--	2.475.467	5%	984.410	2%	779.906	2%
Educação Especial	56.947	0%	16.147	0%	26.616	0%	49.268	0%	74.827	0%
Assist. e previdência	2.094.638	4%	2.473.846	5%	9.394.028	20%	7.560.666	18%	3.973.746	8%
Total das Despesas	47.751.237	100%	52.149.191	100%	47.138.298	100%	42.948.687	100%	47.947.703	100%
Percentual aplicado		39%		29%		32%		31%		36%
Aplic. obrigat. (25%)	32.608.843		44.927.775		36.964.203		34.818.270		33.117.583	
Aliment. e nutrição*	--		737.080							

Fonte: Prefeitura Municipal de Cubatão. Balanços de execução orçamentária, 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

*Nesse ano, essas despesas passaram a ser contabilizadas na Secretaria de Desenvolvimento Social

Bolsas de estudo e inativos recebem 10% das verbas

Até 1995, o item assistência a educandos do balanço de Cubatão, além de conter alimentação e nutrição, incluía associativismo estudantil e difusão cultural, pouco usuais na contabilidade da educação, mas que consumiram boa parcela de recursos. Nesse programa, também constam despesas com a manutenção de bolsas de estudo e transporte escolar.

A partir de 1996, esses dois subprogramas assistenciais passam a ser registrados como ensino superior e diminuem de valor vertiginosamente nos anos seguintes. A retração mais específica, em 1998, pode estar associada à contenção financeira trazida pelo Fundef. De qualquer forma, esse comportamento reafirma o desvio de função na aplicação dos recursos, pois a esfera municipal deve investir, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Corroborando ainda a pouca confiabilidade dos dados financeiros.

A alimentação e a nutrição, particularmente, deixaram de ser supridas com recursos da educação em 1998. Obedecendo à legislação sobre o assunto, essas despesas passaram para o âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social da administração municipal.

Pelos balanços da prefeitura de Cubatão, o pessoal inativo consumiu perto de 20% das despesas com ensino em 1996 e 1997. Mas esses gastos, em outros anos, representam 4%, 5% ou 8% do total despendido.

Subtraídos os R\$ 7,3 milhões retidos pelo Fundef, a aplicação líquida de recursos no ensino fundamental e em toda a sua rede educacional, em 1998, reduziu-se a R\$ 31,5 milhões e a R\$ 40,6 milhões, respectivamente. Ainda assim, as despesas com o ensino fundamental foram 7% superiores às do ano anterior. O total de gastos, porém, ficou 6% abaixo do dispêndio no ano anterior.

Essas oscilações de gastos mostram que, para absorver o impacto financeiro restritivo do Fundef, foram providenciados cortes de despesas em alguns itens que compõem o atendimento educacional. Nas contas de Cubatão, há uma tendência quase generalizada de retração das despesas a partir de 1996. Com o Fundef,



apenas o ensino fundamental reverteu uma sequência de queda de investimentos. Todas as demais etapas e modalidades de ensino e os programas de previdência, assistência aos educandos e ensino superior reduzem sua participação nas despesas.

Impossível decifrar gastos da educação fundamental

As contas em educação do Município de **Aguai** foram também exemplos de agregação indevida de despesas de modalidades de ensino diferentes e de falta de transparência. Respeitaram a divisão legal e as modalidades de ensino nas despesas relativas à educação infantil, ao ensino médio e à educação especial. Mas no ensino fundamental — o programa com as despesas mais volumosas e o de maior interesse após a municipalização e a implementação do Fundef — os registros foram amontoados e simplificados demais. Esse comportamento contábil, longe de ser exclusivo desta administração, era adotado por dezenas de prefeituras.

No subprograma ensino regular — etapa do ensino que **Aguai** só veio a inaugurar em 1996 — foram englobados, presumivelmente, os gastos também da

educação de jovens e adultos, que não apareceram onde deveriam estar. Reunidas, sem qualquer critério, as despesas registradas não permitiram qualquer análise precisa da evolução dos investimentos em cada modalidade de ensino nem da adequação das aplicações às normas legais. Sem detalhes sobre a composição dos gastos, ficaram inevitáveis as suspeitas de desvios de função nas aplicações dos recursos educacionais.

Ao mesmo tempo, o programa ensino supletivo apresentou gastos apenas em 1995. Nos outros anos, o espaço ficou vago, embora o Município tenha mantido matrículas em todas as modalidades nos cinco anos pesquisados.

Pôde-se verificar, contudo, que foram sempre crescentes as aplicações totais com recursos próprios, que — descontados os convênios — representavam o gasto efetivo da prefeitura na educação. Essas despesas superaram, em todos os anos pesquisados, a aplicação obrigatória de 25% da receita tributária, especialmente em 1998. Nesse ano, **Aguai** aplicou R\$ 3,3 milhões, correspondentes a 44,5% do que arrecadou em impostos ou 66% a mais do mínimo que determina a Constituição. Não houve explicações oficiais para esse comportamento.

Quem ganhou com isso foi principalmente o ensino fundamental. Só que, dentro dele, não se pôde verificar se o maior beneficiado foi a educação regular ou o supletivo, que tinham quase igual volume de matrículas.

Esquema da distribuição de verbas explica as contas

Pela participação de cada nível de ensino no total de despesas e pelo que se depreendeu das contas da prefeitura, foi possível apenas traçar o seguinte esquema para tentar explicar as contas de 1998:

- De cada R\$ 100 aplicados em educação, R\$ 81,75 foram para o ensino fundamental: R\$ 11,75 deles para a merenda, R\$ 64,00 diretamente na rede escolar e R\$ 6,00 através da retenção e redistribuição no Fundef. Incluída essa transferência para o Fundo, esse ensino rece-

beu R\$ 20 a mais do que no ano anterior. A parte da merenda não incidiu sobre a aplicação mínima obrigatória.

- A educação infantil, com certeza, foi quem mais perdeu. Em 1998, de cada R\$ 100, essa etapa de ensino só abocanhou R\$ 10, que foram divididos assim: R\$ 9,20 para a pré-escola e R\$ 0,80 para creche. Esse nível de educação perdeu R\$ 13 em relação ao ano anterior, quando a pré-escola ficou com R\$ 18 e a creche com R\$ 5.
- O ensino médio municipal também perdeu. Recebeu R\$ 8, metade da quantia de 1997.
- O ensino especial tinha 15 alunos em 1997, mas não houve gastos registrados. Em 1998, voltou a ter despesa lançada, recebendo R\$ 0,25 daqueles R\$ 100.

Essa foi uma forma simplificada, embora imprecisa, de verificar o impacto do Fundef e da municipalização das matrículas do ensino fundamental regular de

Aguai. Outra forma foi constatar que, com a contenção de gastos em 1998, a modalidade creche perdeu 25 vagas e só recebeu R\$ 25,1 mil, metade do que recebera em 1994 ou 78% menos do que em 1997, quando mantinha 120 crianças. O pior foi observar que a creche vinha recebendo mais verbas a cada ano e, em 1997, quase havia dobrado seus gastos em comparação a 1994.

Nas pré-escolas, a retração significou praticamente um retorno ao patamar de gastos de dois anos antes. Em 1998, elas gastaram R\$ 318,6 mil no total, R\$ 38 mil a menos do que em 1997.

O ensino médio recebeu, em 1998, pouco mais de R\$ 263 mil, um valor que representou 8% das despesas totais naquele ano e inferior ao despendido em 1996. Esse nível de ensino vinha sendo agraciado com verbas crescentes até 1997, quando atingiu R\$ 314 mil. A oferta dessas vagas pelos Municípios é proibida pela LDB, enquanto não se esgotarem as gestões no atendimento ao ensino fundamental.

Em Aguai, há agregação indevida de despesas no ensino fundamental

Programas e Subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	R\$	%								
Educação infantil	235.322	14%	310.501	13%	389.847	18%	450.356	23%	343.790	10%
Creche	50.951	3%	70.274	3%	85.486	4%	93.605	5%	25.119	1%
Pré-escola	184.371	11%	240.226	10%	304.360	14%	356.751	18%	318.671	10%
Ensino fundamental	1.179.540	71%	1.782.458	73%	1.447.240	68%	1.169.722	60%	2.688.898	81%
Errad. do analfab.	20.534	1%	36.877	2%	85.259	4%	86.754	4%	--	0%
Ensino regular	819.645	49%	1.459.311	60%	957.920	45%	800.306	41%	2.301.076	70%
Aliment. e nutrição	339.361	20%	286.270	12%	404.061	19%	282.661	15%	387.822	12%
Ensino médio	243.822	15%	219.700	9%	293.819	14%	314.705	16%	263.579	8%
Ensino supletivo	--	0%	108.949	4%	--	0%	--	0%	--	0%
Educação especial	1.377	0%	4.726	0%	1.256	0%	--	0%	7.580	0%
Total das despesas	1.660.061	100%	2.426.335	100%	2.132.162	100%	1.934.783	100%	3.303.847	100%
Aplic. c/ rec. Próprios	1.325.489	--	1.732.665	--	1.934.615	--	1.809.231	--	3.083.946	--
Percentual aplicado	--	25,7%	--	25,8%	--	28,7%	--	25,9%	--	44,5%
Aplic. obrigatória 25%	1.288.111	--	1.678.215	--	1.675.194	--	1.746.011	--	1.853.507	--

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguai, Departamento Financeiro, Balanços (anexo 07) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Notas: 1) Os valores em moeda corrente em cada ano foram convertidos para Reais de julho de 1998, conforme Indicadores DIESR 1998.
2) O valor da aplicação c/ recursos próprios foi obtido pela subtração dos valores dos convênios e das eventuais compensações do total das despesas.

Destino dos recursos ficou incerto sem o detalhamento

Pelos registros contábeis de Aguaí, o maior volume dos gastos educacionais foi sempre realizado no ensino fundamental, rubrica na qual são computadas as despesas com educação de jovens e adultos. Até 1996, não havia matrículas municipais no ensino fundamental regular.

Nos dois primeiros anos da série (1994 e 1995), a prefeitura apresentou gastos da ordem de R\$ 1,2 milhão e R\$ 1,78 milhão nesse nível de ensino. Parte não declarada disso deve ter correspondido aos gastos do supletivo. A prefeitura justificou a outra parte das despesas com a construção de escolas e, principalmente, com cessão de pessoal de apoio à rede estadual.

A erradicação do analfabetismo e os serviços de alimentação e nutrição, dois subprogramas do ensino fundamental, representavam cerca de 30% dessas despesas.

Sem informações pormenorizadas, ficou a suspeita de que a prefeitura lançava, indevidamente, gastos de outros setores para cumprir a legislação que, na época, obrigava a aplicação de metade dos recursos educacionais no ensino fundamental. Este foi procedimento generalizado até 1997, com a convicção do Tribunal de Contas.

Em 1996, quando Aguaí inaugurou

sua rede de 1ª à 4ª série, as despesas totais do ensino fundamental somavam R\$ 1,447 milhão. Destes, R\$ 404 mil foram para alimentação escolar. No ano seguinte, a prefeitura assinou convênio de municipalização de matrículas desse segmento de ensino regular com o governo do Estado e mais do que dobrou as vagas. Mesmo tendo muito mais alunos, de forma incompreensível, os gastos totais e com alimentação foram menores do que em 1996: R\$ 1,17 milhão e R\$ 282 mil, respectivamente. Em 1998, Aguaí assumiu mais uma quantidade pequena de matrículas da rede estadual e elevou seus gastos para R\$ 2,69 milhões, dos quais R\$ 387 mil foram com a merenda. Nesse ano, deixaram de aparecer despesas com erradicação do analfabetismo.

Com esse tipo de registro contábil incoerente e que não discrimina gastos do ensino fundamental de jovens e adultos, ficou impossível estabelecer qualquer relação da evolução das despesas com o desempenho específico das matrículas. Ressalve-se, no entanto, que Aguaí não foi o único Município do país que adotou o procedimento de agregar as despesas do ensino de jovens e adultos às do ensino regular, motivado pela equivalência educacional existente entre as duas modalidades. Havia também uma expectativa de inclusão das matrículas da educação de jovens e adultos na redistribuição de recursos do Fundef, mas isso foi vetado pela Presidência da República.



Cortes de despesas avançam sobre outras áreas municipais

Embora tenha ocorrido uma diminuição contínua dos gastos anuais com educação em Diadema, foi em 1998 que a restrição financeira se apresentou mais intensa. Nesse ano, a retenção de recursos do Município pelo Fundef acentuou as dificuldades financeiras da prefeitura, a ponto dos cortes de gastos não se restringirem ao setor educacional. Eles alcançaram também parte das despesas direcionadas aos serviços de infra-estrutura municipal.

Em Diadema, perda abrupta de R\$ 7 milhões na educação infantil

Programas e Subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação pré-escolar	17.974.568	78%	27.222.072	81%	25.171.983	80%	24.646.566	78%	17.664.331	45%
Administração	3.229.943	14%	3.489.986	10%	2.678.241	9%	2.645.228	8%	3.006.201	8%
Ensino fundamental	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	17.722.446	45%
Errad. do analfabetismo	1.355.974	6%	2.173.159	6%	2.453.342	8%	2.862.117	9%	0%	
Educação do deficiente	463.957	2%	785.169	2%	1.127.318	4%	1.267.228	4%	1.218.630	3%
Total das despesas	23.024.442	100%	33.670.386	100%	31.430.884	100%	31.421.139	100%	39.611.607	100%
Aplicação obrigatória	23.045.034		33.727.422		32.429.330		34.331.665		34.016.072	
Percentual aplicado		25%		25%		24,2%		22,9%		29,1%

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema. Departamento de Finanças. Balanços de execução orçamentária de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Nota: O percentual aplicado refere-se a proporção da receita de impostos gasta anualmente com ensino.

Na análise da evolução do total das despesas em educação de Diadema, destacou-se o ano de 1995, quando a aplicação foi de R\$ 33,67 milhões. Houve um significativo acréscimo de cerca de R\$ 10,5 milhões ou de 46% em relação a 1994. É necessário dar-se algum desconto, não mensurado, nesse índice de aumento, pois houve distorções na conversão dos gastos de 1994 — ano da mudança do padrão monetário — para a moeda corrente em 1998.

Nos dois anos seguintes, o volume dos gastos recuou para cerca de R\$ 31,4 milhões. Em 1998, um novo e importante incremento de cerca de R\$ 8,2 milhões elevou as despesas em 26%, atingindo, assim, a quantia de R\$ 39,61 milhões.

Nos dois anos de retração (1996 e 1997), o total despendido representou 24,2% e 22,9% da receita de impostos da prefeitura, abaixo, portanto, da aplicação mínima de 25% definida por lei. Em 1998, a prefeitura desembolsou 4,1% mais do que o percentual mínimo obrigatório. É importante observar que nesses valores aplicados não constam os volumosos gastos da pre-

feitura com os 6.600 alunos do Mova (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos) e do Ensino Profissionalizante. Essas modalidades foram excluídas da demonstração contábil porque a administração entende, de maneira equivocada, que elas não cabem rigorosamente no conceito de educação básica. Além de estarem previstas na Constituição e na LDB, o Mova e o ensino profissionalizante atendem às necessidades de uma cidade altamente industrializada e de uma população com baixa escolaridade.

A rede municipal não recebeu, efetivamente, tudo o que está registrado em despesas totais. Em 1998, a composição dos gastos incluiu o montante retido no Fundef (R\$ 13,47 milhões), que correspondia a cerca de um terço do total de despesas contabilizadas como despesas em educação. Retirada esta parcela que foi destinada à rede estadual, de acordo com os critérios redistributivos do Fundef, a quantia líquida aplicada efetivamente no ensino municipal caiu para R\$ 26,13 milhões. Esse valor representou 19,2% da receita de impostos.

Creche e pré-escola perdem liderança em apenas um ano

Embora com reduções anuais, os gastos em educação pré-escolar foram sempre os maiores até 1997 e representavam perto de 80% do total. Em 1998, com o Fundef e o início do atendimento em ensino fundamental, as despesas no pré-escolar caíram para R\$ 17,66 milhões ou apenas 45% do total. A aplicação na educação infantil só no último ano sofreu redução de quase R\$ 7 milhões, ou de 28% em relação a 1997.

Para não se atribuir de forma exagerada essa retração ao impacto financeiro do Fundef, deve-se ressaltar que até 1997 muitas despesas de manutenção e de investimento realizadas para toda a rede — como alimentação, consumo, obras, equipamentos e infra-estrutura — eram lançadas apenas na educação pré-escolar. Esse procedimento contábil valorizava demais esse nível de ensino e subestimava os demais.

Um exemplo real: entre 1994 e 1997, enquanto as matrículas em creches e pré-escolas recuaram de 65% para 54% do total, as despesas correspondentes lançadas oscilaram entre 78% e 81%. Em igual período, as matrículas no ensino supletivo avançaram de 34% para 45% do total, enquanto o respectivo registro contábil, feito em erradicação do analfabetismo, mostrou uma elevação de despesas de 6% para apenas 9% do total.

Pode-se notar que a proporção de gastos em educação pré-escolar foi bem superior à de matrículas. Ao mesmo tempo, as despesas na erradicação do analfabetismo não corresponderam efetivamente à variação das vagas.

Em 1998, estabeleceu-se um equilíbrio nas proporções. As matrículas da erradicação do analfabetismo foram incorporadas pelo ensino fundamental (regular e supletivo), que contabilizou também os recursos retidos pelo Fundef. Na educação pré-escolar, passou-se diretamente de um patamar superestimado para um nível de gastos que correspondiam praticamente aos salários. Assim, tanto este nível de ensino como o fundamental vieram a representar cada um 48% das matrículas totais e 45% das despesas.

Essa forma de registro passou a demonstrar, com maior fidelidade, o volume desembolsado para cada setor, mas não o que foi gasto diretamente na rede municipal de en-



sino fundamental. Ao se subtrair a parcela retida pelo Fundef, correspondente às matrículas mantidas pelo Estado no Município, verificou-se que as despesas realizadas efetivamente por Diadema com seus alunos de 1ª série e de educação fundamental de jovens e adultos foram de R\$ 4,24 milhões.

Quanto às outras despesas, vale destacar que os gastos com administração foram perdendo importância em relação aos outros programas. Enquanto, em 1994, consumia 14% de recursos, a área foi reduzindo sua participação até chegar a 8% nos dois últimos anos.

A educação do portador de necessidades especiais apresentou seguidos anos de elevação no volume de gastos até 1997, quando entrou no rol de áreas com cortes.

Pela primeira vez e atendendo à LDB, as despesas com merenda escolar foram realizadas com recursos financeiros provenientes de outras fontes e não mais incluídas nas contas da educação. Embora, em princípio, liberasse dinheiro para aplicação no ensino, tal alteração ocorreu num momento de deterioração geral das finanças públicas da prefeitura.

Para absorver parte do impacto da restrição financeira geral e do Fundef e manter a rede em funcionamento, a prefeitura reduziu gastos com material de consumo e ma-

nutenção de prédios e equipamentos educacionais e ainda realocou para a educação cerca de R\$ 8 milhões de outros serviços municipais. O setor mais atingido foi o de investimento em obras e na infra-estrutura geral do Município, que teve uma redução de 18% nas suas despesas em 1998. Diante dessa situação, em julho de 99, a prefeitura impetrou mandado de segurança, obtendo liminar junto à Justiça Federal que suspendia a retenção de receita pelo Fundef.

Salvo graças à melhoria na arrecadação e no transporte

Com volumes crescentes, as despesas totais do Município de **Alfredo Marcondes** apresentaram dois marcos temporais: em 1996, quando superaram a faixa dos R\$ 500 mil e tiveram um aumento aproximado de 24% e, em 1998, ao ultrapassarem os R\$ 600 mil, contando com uma substancial elevação de cerca de 15% em relação ao ano anterior.

No primeiro caso, o principal responsável pelo crescimento dos gastos foi o programa *praça municipal de esportes*. Houve também pequeno aumento na educação infantil e na erradicação do analfabetismo, enquanto os outros itens tiveram ligeira redução.

Em 1998, a elevação das despesas foi provocada pela retenção de R\$ 231,5 mil pelo Fundef, valor lançado na conta do ensino fundamental regular. A consequência da transferência desses recursos por meio do Fundo para o Estado pôde ser constatada na educação infantil, cujas despesas foram reduzidas para R\$ 124,5 mil, uma retração de R\$ 33,44 mil (26,86%) em relação ao ano anterior.

A educação infantil do Município havia se ampliado em 1997, depois de três anos de estabilidade de vagas. As despesas tinham mais do que dobrado, atingindo R\$ 158 mil. Um terço dessa quantia foi despendido com obras e instalações, o que justificou parte do recuo havido em 1998. A outra parte da retração dos gastos decorreu da redução de vagas.

O ensino fundamental regular, por sua vez, gastou R\$ 479 mil. Foram R\$ 246,4 mil a mais do que em 1997, suficientes para arcar com a transferência de recursos para o Fundef e ainda aumentar em R\$ 20,3 mil a aplicação tradicional da prefeitura no ensino regular. Essa etapa educacional passou a ser responsável por 79% do total de despesas de Alfredo Marcondes. Em outras palavras, enquanto houve redução nas despesas em educação infantil, ocorreu aumento na parcela referente ao ensino fundamental regular.

Alfredo Marcondes aumenta gastos com ensino fundamental do Estado

Programas e Subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	54.268	14%	69.462	17%	73.031	14%	158.010	30%	124.570	20%
Creche	*	*	*	*	*	*	*	*	97.470	16%
Pré-escola	*	*	*	*	*	*	*	*	27.100	4%
Ensino fundamental	286.735	75%	294.722	72%	281.308	56%	311.288	59%	485.097	80%
Errad. do analfabetismo	2.178	1%	2.444	1%	3.057	1%	4.748	1%	5.390	1%
Ensino regular	236.277	62%	224.548	55%	215.368	43%	233.272	44%	479.706	79%
Alimentação e nutrição	48.280	13%	67.729	17%	62.883	12%	73.269	14%	-	0%
Praça mun. de esportes	41.501	11%	34.134	8%	142.491	28%	54.960	10%	-	0%
Oficina cultural	921	0%	9.252	2%	7.446	1%	7.264	1%	-	0%
Total da despesas	383.425	100%	407.570	100%	504.277	100%	531.522	100%	609.667	100%
Aplicação obrigatória (25%)	299.692	25%	378.369	25%	379.431	25%	387.425	25%	408.286	25%
Percentual aplicado		33,5%		28,5%		34,5%		25%		26%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes, Balanços (anexos 2) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.
* Informação não disponível.



O interessante, no caso deste Município, é que, além de um pequeno programa de erradicação do analfabetismo (para jovens e adultos) que consome menos de 1% dos recursos educacionais, não há qualquer vaga mantida diretamente pela prefeitura no ensino fundamental.

Todos os gastos que se referiam ao ensino fundamental regular, em 1998, eram em transporte escolar e em salário do pessoal disponibilizado para apoio à escola estadual. Nesse ano, a prefeitura

cumpriu a legislação que restringiu, de forma mais clara, os tipos de gastos que podem ser incluídos em ensino. Assim, retirou das contas as despesas com alimentação e nutrição, praça municipal de esportes e oficina cultural e utilizou os respectivos recursos no ensino.

Subtraídos os R\$ 231,5 mil retidos pelo Fundef, Alfredo Marcondes aplicou, diretamente no Município, R\$ 378,1 mil. Esse valor líquido representou 23% da receita de impostos.

A absorção do impacto do Fundef foi propiciada principalmente pelo acréscimo de receita das transferências de impostos federais e estaduais em 1998. O resultado, considerado positivo, também foi fruto de algumas medidas gerenciais. No transporte escolar, por exemplo, a prefeitura passou a usar veículos próprios, que barateou e tornou mais eficiente o sistema que anteriormente era realizado por terceiros. O que antes significava 26% das despesas com ensino foi reduzido para apenas 9%.

Transporte escolar próprio reduz despesas a um terço

1994		1995		1996		1997		1998	
\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
100.691	26%	102.025	25%	107.021	21%	90.612	17%	33.755	9%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes. Balanços (anexos 2) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Parceria com o Estado e readequação das despesas

As aplicações em educação, em **Descalvado**, têm duas peculiaridades: uma participação expressiva de recursos provenientes de convênios com outras esferas de governo e uma forte elevação de valores até 1996 e posterior regressão no período seguinte. O total de despesas naquele ano foi de quase R\$ 3,49 milhões. Desse montante, os convênios de parceria cobriram cerca de 30%, pouco mais de R\$ 1 milhão. A maior parte destes recursos foi proveniente do *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município*, que possibilitou a municipalização de mais de 2 mil vagas do ensino fundamental regular em 1996. De lá até 1998, houve uma redução de 300 vagas nesta etapa de ensino, acompanhada por uma queda de mais de meio milhão de reais nos gastos gerais.

Sem levar em conta os convênios, as aplicações com recursos próprios da prefeitura mostram comportamento

crescente. Houve, porém, um problema em 1995. O Município, mesmo gastando mais do que no ano anterior, só usou 20% (R\$ 2,08 milhões) do que arrecadou em impostos. Os convênios cobriram R\$ 750 mil em despesas, possibilitando um investimento total de R\$ 2,83 milhões. Foi o único ano, dos cinco pesquisados, em que Descalvado aplicou menos do que os 25% determinados pela Constituição.

Em 1997 e 1998, a prefeitura compensou com investimentos 2% acima do mínimo obrigatório. O acréscimo, em dois anos, foi de R\$ 410 mil, 17% dos gastos de 1996. Mas o valor dos convênios foi reduzido, o que refletiu na queda progressiva das despesas totais. Em 1998, a parcela referente a convênios foi reduzida a R\$ 74 mil. Além disso, com a entrada em vigor do Fundef, o Município teve retido quase R\$ 94 mil dos recursos educacionais.

Ao se analisarem as despesas específicas do ensino fundamental de 1994 e 1995, verificaram-se despesas em torno de quase R\$ 1,6 milhão, que correspondiam a 75% e 55%, respec-

tivamente, dos gastos totais. Só que nesses anos, o Município não mantinha, diretamente, uma matrícula sequer nesse nível educacional.

Mais da metade dessas verbas foi usada com serviços de assistência ao educando e pessoal administrativo e de apoio à rede estadual, um procedimento ainda hoje comum das prefeituras sem rede própria de ensino fundamental. Outra parte foi justificada com gastos em serviços de educação física, desportivos e culturais – uma fórmula que as prefeituras utilizavam, indiscriminadamente, apenas para driblar a obrigatoriedade legal de manutenção da educação. Esse último tipo de despesas foi contabilizado por Descalvado até 1997 e significava 20% dos gastos totais do ensino fundamental.

Mais verba à educação infantil sem abertura de novas vagas

Na educação infantil, o volume das despesas elevou-se continuamente, mesmo com o menor crescimento em 1997, quando despendeu R\$ 875 mil. Nesse ano, o setor educacional incorporou o atendimento em creche – até então sob responsabilidade de outro órgão – e gastou R\$ 252 mil na sua manutenção. Parte desse investimento foi coberto pelo corte de pouco mais de R\$ 200 mil em despesas da pré-escola. No ano seguinte, essa modalidade foi recompensada com R\$ 1 milhão dos R\$ 1,33 milhão gastos na educação infantil.

Essa etapa de ensino que, sem as creches, representava 24% das despesas totais em educação, passou a significar 45% em 1998. Entretanto, esse acréscimo não significou ampliação alguma do atendimento. O índice de participação mudou porque houve a retirada das despesas alimentícias, desportivas e culturais das contas da educação. Os gastos com assistência e ensino especial foram distribuídos pelos dois níveis educacionais oferecidos pela prefeitura. Além de cumprir a legislação que restringiu os tipos de despesas em ensino, essa medida deu maior visibilidade às contas e aproveitou diretamente, no ensino, os recursos usados anteriormente em itens que cabem a outros setores arcar. O Fundef e a legislação que o acompanhou foram positivos nesse sentido.



Em Descalvado, despesas totais caem com redução de convênios

Programas e Subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	462.090	22%	693.01	25%	826.239	24%	875.866	27%	1.331.175	45%
Creche	-	0%	-	0%	-	0%	252.128	8%	280.823	10%
Educação pré-escolar	462.090	22%	693.011	25%	826.239	24%	623.738	19%	1.050.352	36%
Ensino fundamental	1.589.233	75%	1.596.852	55%	1.902.133	55%	1.750.444	53%	1.610.318	55%
Educ. física e desporto	57.427	2%	81.163	3%	83.692	2%	87.627	3%	-	0%
Assistência ao educando	22.904	0%	354.024	14%	387.969	11%	447.759	14	-	0%
Cultura	21.284	2%	104.218	4%	285.556	8%	98.369	3	-	0%
Educação especial	-	0%	2.459	0%	3.367	0%	9.967	0%	-	0%
Total das despesas	2.152.939	100%	2.831.728	100%	3.488.956	100%	3.270.032	100%	2.941.492	100%
Aplicação obrigatória (25%)	1.828.737	85%	2.606.966	92%	2.469.201	71%	2.562.048	78%	2.633.771	90%
Aplicação c/ recursos próprios	1.837.829	85%	2.087.168	74%	2.453.925	71%	2.793.562	85%	2.867.279	97%
Percentual aplicado		25%		20		25		27%		27%

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado. Demonstrativos de Aplicação no Ensino e Balanços de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998 (anexos 2, 6, 7 e 8).

Nota: 1) Os valores em moeda corrente de cada ano foram convertidos para reais em julho de 1998, conforme modelo da FUNDAP/IESP (Indicadores DIESP, 1999).

2) O valor da aplicação c/ recursos próprios é obtido pela subtração dos valores dos convênios e das eventuais compensações do total das despesas (25%).

Convênios e recursos extras garantem a municipalização

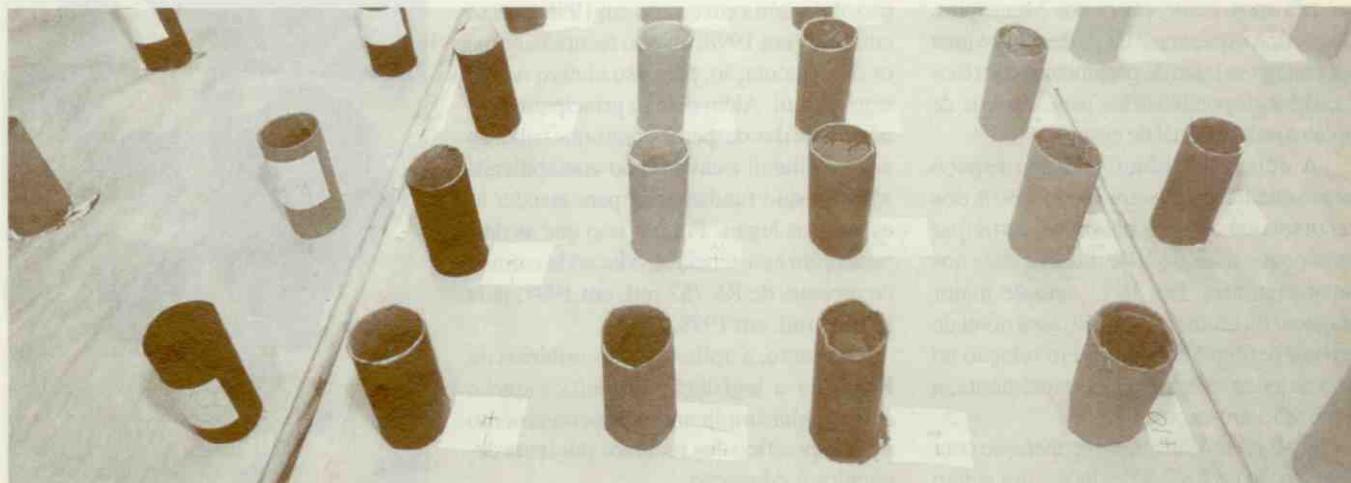
Dois anos se sobressaem na evolução das despesas totais do Município de **Itatiba**. Em 1997, o convênio de parceria com o Estado para a municipalização do ensino fundamental regular – processo iniciado no ano anterior – destinou pouco mais de R\$ 3 milhões para a cida-

de. Com esse reforço financeiro, o Município assumiu mais de 6 mil novas matrículas e acabou investindo, naquele ano, R\$ 9,7 milhões em sua rede.

Em 1998, já com uma significativa quantidade de alunos atendidos, a prefeitura recebeu, além de R\$ 960 mil do convênio, mais um volume extra de R\$ 4,3 milhões provenientes do Fundef. O total das despesas, nesse ano, chegou perto de R\$ 12 milhões, praticamente o triplo de 1994.

A prefeitura, de acordo com suas prestações de contas, também cumpriu sua parte. As despesas com recursos próprios foram crescentes nos cinco anos pesquisados e sempre superiores à aplicação obrigatória de 25% da receita de impostos.

Dessa forma, Itatiba construiu, em três anos, uma rede própria de ensino fundamental regular que responde por 68% das despesas totais em educação realizadas pelo Município.



Itatiba passa a registrar, em 98, os gastos reais da educação infantil

Funções e Programas	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	1.329.645	31%	1.872.639	31%	2.259.541	30%	2.093.669	21%	2.738.903	23%
Creche	351.594	8%	492.421	8%	291.302	4%	412.035	4%	702.824	6%
Educação pré-escolar	978.050	23%	1.380.218	23%	1.968.239	26%	1.681.634	17%	2.036.079	17%
Ensino fundamental	2.275.905	53%	3.154.706	53%	3.998.632	53%	6.414.014	66%	8.131.746	68%
Errad. do analfabetismo	424	0%	229	0%	-	0%	5.262	0%	29.600	0%
Ensino regular	1.393.440	33%	2.359.753	39%	2.755.387	36%	5.554.758	57%	8.102.146	68%
Alimentação e nutrição	882.040	21%	794.724	13%	1.243.245	16%	843.625	9%	*936.52	0%
Ensino supletivo	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	140.309	1%
Assistência ao educando	364.990	9%	1.076.974	18%	601.923	8%	757.850	8%	306.392	3%
Educação especial	283.699	7%	388.503	6%	506.933	7%	422.838	4%	360.181	3%
Outras despesas	-	0%	-	0%	316.375	4%	59.182	1%	292.589	2%
Total das despesas	4.254.239	100%	5.990.468	100%	7.577.907	100%	9.747.552	100%	11.971.675	100%
Aplicação obrigatória - 25%	3.815.093	90%	5.095.803	85%	6.254.989	83%	6.061.694	62%	6.464.519	54%
Aplicação obrigatória convênios (100%)	405.821	10%	313.250	5%	658.603	9%	3.055.401	31%	961.152	8%
Aplicação obrigatória total	4.220.915	99%	5.384.207	90%	6.913.592	91%	9.117.095	94%	11.931.900	100%
Aplicação c/recursos próprios	3.848.418	90%	5.677.218	95%	6.919.305	91%	6.692.151	69%	11.010.522	92%
Percentual aplicado		25,22%		27,85%		27,66%		27,60%		25,36%

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba

Notas: a) * O gasto com alimentação e nutrição, apesar de constar na tabela em 1998, em cumprimento à nova Lei, não foi realizado com o dinheiro da aplicação obrigatória

b) No cálculo dos valores de 1998, foi subtraída a parcela da receita da prefeitura retida no Fundef para se evitar dupla contagem.

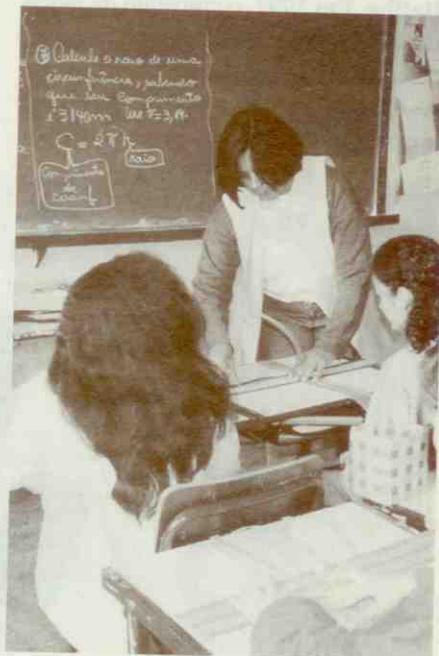
Não era essa a realidade entre 1994 e 1996. O valor despendido no ensino fundamental se manteve pouco acima dos 50% do total, mesmo sem a manutenção de matrículas nesse nível de ensino. Verificaram-se, nesses três anos, como em outros Municípios, lançamentos questionáveis de despesas e uma sobrecarga na folha de pagamentos com funcionários disponibilizados para serviços de apoio à rede estadual de ensino.

A educação infantil perdeu espaço nesse quadro. Esse setor recebia 30% dos recursos até 1996 e passou a participar com pouco mais de 20% das despesas nos anos seguintes. Em 1997, ano de maior impacto da municipalização, esse nível de ensino perdeu R\$ 166 mil em relação ao ano anterior, afetando, principalmente, a educação pré-escolar.

Houve, em 1998, uma recuperação com a aplicação de R\$ 2,73 milhões, um ganho

inesperado no primeiro ano de Fundef. Duas situações explicam esse acréscimo de verba, sem qualquer correspondência em novas matrículas. A regulamentação efetiva sobre os itens que podem compor a aplicação obrigatória em ensino em 1996, mas só cumprida em 1998, liberou recursos, como os da alimentação, para uso efetivo no ensino infantil. Além disso e principalmente, uma parte das despesas gerais que cabia ao ensino infantil estava sendo contabilizada só no ensino fundamental para atender às exigências legais. Foi por isso que as despesas com assistência ao educando caíram, de repente, de R\$ 757 mil, em 1997, para R\$ 306 mil, em 1998.

Portanto, a aplicação dos critérios do Fundef e a legislação específica que o acompanha implicaram direcionamento mais específico dos recursos públicos dedicados à educação.



As despesas vetadas nas contas da educação

Estradas, asfalto, iluminação pública, praças e fontes luminosas, conjuntos desportivos e centros culturais — bastava estarem próximos a uma escola para as despesas com estas obras e serviços serem consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). E o pior é que os Tribunais de Contas toleraram, durante vários anos, o lançamento contábil desses gastos que dilapidavam os recursos vinculados constitucionalmente à educação.

Tudo porque a legislação até dois anos atrás descuidou-se na conceituação de MDE (lei 4.024/61) ou permitiu interpretações múltiplas (lei

7.348/85) às definições dos gastos que podiam ser efetuados com os 25% da receita de impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios e os 18% da União destinados ao ensino.

A lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a primeira LDB que detalha a sigla MDE, veio para tentar moralizar essa situação. Até deu dois anos de prazo máximo para as administrações públicas se adequarem às novas normas. Se não conseguiu alcançar o objetivo totalmente, ao menos teve atendida, em 1998, a maioria de suas exigências pelas prefeituras pesquisadas.

O QUE PODE

Veja o que diz a LDB:

“Art. 70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio

necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a escolas de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

E O QUE NÃO PODE

No artigo seguinte, a LDB diz o que não constitui MDE. Estes gastos não estão proibidos de serem efetuados. Mas, para eles, só devem ser usados recursos que não sejam os do percentual mínimo de aplicação financeira em ensino.

“Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportiva ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O texto legal ainda deixa espaço para inclusão de muitas despesas estranhas ao ensino. Isso porque o inciso V do artigo 70 permite argumentar-se apenas que elas se destinam à “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”.

Não bastasse isso, esses artigos não tocam num tema espinhoso, o do pagamento dos inativos. Assim, as administrações públicas se eximem de criar uma fonte própria para cobrir uma despesa crescente com aposentadorias, que atualmente compromete boa parte dos recursos do ensino.



Como a prefeitura da Capital anulou os benefícios recebidos

- Os R\$ 106,8 milhões adicionais que a prefeitura recebeu do Fundef não foram diretamente para o ensino fundamental regular de São Paulo
- Com fortes evidências de ineficiência na alocação de recursos, a prefeitura de São Paulo privilegiou outros com mais de um terço das verbas
- A educação infantil não teve crescimento proporcional ao da aplicação geral, recebendo, em 1998, apenas 7,5% a mais de recursos em relação a 1997

O total das despesas em educação da prefeitura de São Paulo entre 1995 e 1998 mostra, aparentemente, acréscimos financeiros anuais na educação. Qualquer pessoa desavisada se impressionaria ao verificar que, em 1998, houve um aumento de 43% (mais de R\$ 491 milhões) nos gastos em relação ao total despendido em 1995.

No entanto, ela se surpreenderia ao saber que essa comparação fica prejudicada pelo fato de, em 1995 e 1996, a prefeitura de São Paulo ter aplicado em educação, respectivamente, 26,44% e 26,40% de sua receita de impostos, menos portanto do que os 30% determinados pela Lei Orgânica do Município.

O espanto seria maior se descobrisse que no total de despesas de 1997 e 1998 estão incluídas as reposições parciais do que deixou de ser aplicado naqueles dois

anos anteriores. A prefeitura, depois de ter seus gastos rejeitados pelo Tribunal de Contas, conseguiu, com apoio da bancada governista na Câmara dos Vereadores, aprovar lei permitindo a reposição paulatina até 2002. Essa restituição começou em 1997.

Não bastasse isso, no total de despesas de 1998 estão incluídos ainda quase R\$ 107 milhões que a prefeitura recebeu do Fundef por manter um volume enorme de matrículas no ensino fundamental regular.

Descontada a reposição obrigatória e o adicional proveniente do Fundef, a prefeitura paulistana gastou, em 1998, apenas R\$ 1,445 bilhão, valor apenas 0,26% a mais do que a aplicação obrigatória. As despesas líquidas da capital, em 1997, também foram pouco acima (0,49%) dos 30% da receita de impostos.



Ensino fundamental da Capital representa apenas 41% das verbas

Programas e Subprogramas	1995		1996		1997		1998	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Educação Infantil	277.365.335	24%	299.942.480	24%	348.782.776	24%	374.561.598	23%
Creche	131.717.086	12%	145.519.808	12%	167.991.207	12%	171.449.491	11%
Pré-escola	145.648.249	13%	154.422.672	12%	180.791.570	13%	203.112.106	12%
Ensino fundamental	495.805.263	44%	533.588.528	43%	623.532.823	43%	673.493.300	41%
Errad. do analfabetismo	187.279	0%	797.028	0%	451.441	0%	167.131	0%
Educação Especial	4.075.275	0%	4.183.288	0%	5.351.2	10%	6.363.089	0%
Outros	361.064.761	32%	400.811.542	32%	462.846.697	32%	576.643.291	35%
Cultura	10.368.617	1%	13.099.641	1%	14.089.574	1%	13.161.187	1%
Saúde e saneamento	12.377.600	1%	13.483.181	1%	14.628.243	1%	10.179.294	1%
Assistência e previdência	273.777.919	24%	314.260.847	25%	399.748.186	28%	491.185.139	30%
Adm. e planejamento	42.424.394	4%	40.849.011	3%	34.380.693	2%	62.117.671	4%
Segurança pública	22.116.230	2%	19.118.863	2%	--	--	--	--
Total das despesas	1.139.957.599	100%	1.238.525.839	100%	1.440.513.527	100%	1.631.061.379	100%
DESCONTOS								
Aplicação adicional - Lei 12.340/97					47.500.492		78.374.590	
Receita adicional do Fundef							106.866.585	
Total líquido das despesas	1.139.957.599		1.238.525.839		1.393.013.035		1.445.820.204	
Percentual aplicado		26,44%		26,40%		30,49%		30,26%
Aplic. obrigatória - 30%	1.293.642.450	30%	1.407.581.401	30,0%	1.370.707.505	30,0%	1.433.520.833	30%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Balanços de execução orçamentária de 1995, 1996, 1997 e 1998.

Mas os pequenos ganhos nos dois últimos anos são questionáveis. Se prestarmos atenção aos programas e subprogramas das prestações de contas, verificaremos a contabilização de despesas com cultura, saúde e saneamento, administração e planejamento, segurança pública e assistência e previdência. Estranhos à área educacional e reunidos sob a denominação de *outros*, esses ítems não poderiam ser incluídos desde 1996, de acordo com a LDB, nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outros representaram um terço das despesas totais de ensino nos quatro anos estudados. Os gastos, por exemplo, no item assistência e previdência foram expressivos e crescentes. De 24%, em 1995, passaram a consumir 30% em 1998. O uso de recursos vinculados à educação com inativos e pensionistas é motivo de grande polêmica porque a le-

gislação não os inclui claramente no vasto rol de restrições.

Sem envolvimento direto “na consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”, os aposentados deveriam receber o que merecem, mas não dos recursos destinados ao efetivo ensino. Porém, os dirigentes ignoram essa questão e o Tribunal de Contas acaba sendo conivente com os gastos realizados dessa forma.

Quem paga pelos *outros* são os programas educacionais

Em 1998, a participação das despesas diretas no campo educacional caiu em relação aos anos anteriores. Elas eram equivalentes a cerca de 67% dos gastos totais, em 1997, e passaram a representar

64%. Essa diferença, aparentemente pequena, significou R\$ 49 milhões naquele ano, superior ao orçamento educacional de cidades grandes como Diadema e Cubatão.

Apesar de receber recursos adicionais do Fundef em 1998, o volume das despesas com o ensino fundamental atingiu R\$ 673 milhões, R\$ 50 milhões (8%) a mais do que no ano anterior. Esse modesto incremento causa estranheza, porque, sem aquele Fundo, essa etapa de ensino havia recebido em 1997 um acréscimo de quase R\$ 90 milhões.

O ritmo de ampliação de gastos na educação infantil também foi contido. O aumento, em 1998, atingiu R\$ 26 milhões, 7% a mais do que no anterior, mas pouco mais da metade do que o setor havia recebido a mais em 1997. Essa contenção no ritmo de avanço dos investimentos afetou mais a modalidade creche do que a pré-escola.

O crescimento dos gastos em 1998 tanto na educação fundamental como na infantil, em termos proporcionais, foi inferior ao do total de despesas (13%). Em outras palavras, ambas perderam importância para *outros*, que cresceram 25%. Isso pode ser constatado também ao se examinar quanto cada etapa de ensino representava nas despesas totais. A participação do fundamental era de 44% dos gastos e caiu para 41% — permanecendo abaixo da determinação legal — enquanto a do infantil passou de 24% para 23%.

A conclusão é a de que todas as receitas adicionais, incluindo as vindas do Fundef, não tiveram o seu destino correto, embora tenham sido contabilizadas como despesas de manutenção do ensino.

Outros representam quase R\$ 600 por aluno/ano

O exame do gasto por aluno/ano — obtido pela divisão das despesas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes — confirma todas as constatações de desvio de função na aplicação dos recursos, em detrimento do desenvolvimento do ensino na sala de aula.

Nos quatro anos analisados, houve crescimento desse padrão unitário. Em 1995 e 1996, a prefeitura não cumpriu a lei e aplicou R\$ 1.331 e R\$ 1.421 por aluno, em cada ano. Em 1997, quando passou a restituir parte do que deixou de aplicar, o gasto por aluno subiu para R\$ 1.522. E, em 1998, com os recursos adicionais

do Fundef, atingiu R\$ 1.673. A elevação foi de 25% em relação ao primeiro ano.

Esse tipo de evolução se refletiu de forma diferente nas despesas por etapa de ensino. Sobressaiu-se, em 1998, o valor do gasto na educação especial, onde o aluno custou R\$ 4.068, quase três vezes mais do que no ensino fundamental (R\$ 1.024). Acima da média encontrava-se também o custo em creche (R\$ 1.911 por aluno/ano). Em pré-escola, o gasto foi mais modesto (R\$ 899).

Merece destaque o custo por aluno/ano (R\$ 591) compreendido sob o título de *outros*. O valor foi obtido com a divi-

são das despesas incluídas com esse nome na prestação de contas da prefeitura pelo total das matrículas do município. Isso quer dizer, por exemplo, que dos R\$ 1.673 computados como a média gasta por aluno em 1998, R\$ 591 não foram consumidos diretamente na educação dele, mas sim no item *outros*.

Tal constatação tornou-se mais grave ao se comparar o aumento desse valor (21% em relação a 1997) com o comportamento do gasto por aluno, em cada etapa de ensino. Houve crescimento de 5% na educação fundamental, 8% na pré-escola e regressão de 1% em creche.

Na Capital, gasto por aluno/ano do ensino fundamental inclui nível médio e supletivo*

Programas e subprogramas	1995 R\$	1996 R\$	1997 R\$	1998 R\$
Ed. Infantil	1.046	1.112	1.143	1.186
Creche	1.590	1.741	1.930	1.911
Pré-escola	799	829	829	899
Ensino fundamental	843	889	975	1.024
Ed. Especial	3.111	2.994	3.532	4.068
Outros	421	460	489	591
Total das despesas	1.331	1.421	1.522	1.673
Aplicação obrigatória - 30%	1.510	1.615	1.448	1.470

* A estimativa do gasto por aluno do ensino fundamental inclui as matrículas dos ensinos supletivo e médio porque as despesas de cada um desses níveis não são diferenciadas nas contas da prefeitura.



Gasto anual por aluno confirma impactos do Fundef

■ Cai, em 1998, o valor despendido por criança da educação infantil nos Municípios que tiveram maior retenção de recursos educacionais pelo Fundo

Em Cubatão, gasto por aluno/ano no ensino fundamental surpreende

Programa e subprograma	R\$ jul/1998				
	1994	1995	1996	1997	1998
Educação Infantil	413	277	4	194	348
Creche	548	386	9	1.208	28
Pré-escola	389	259	3	33	393
Ensino Fundamental regular	2.766	3.108	2.955	2.752	2.776
Ensino Fundamental total (regular e supletivo)	2.224	2.526	2.411	2.283	2.395
Educação Especial	149	50	87	147	186
Assistência e previdência	114	132	499	400	208
Assistência a Educandos/Ensino Superior	470	546	238	103	53
Total das Despesas	2.603	2.783	2.506	2.274	2.126
Aplicação obrigatória (25%)	1.778	2.398	1.965	1.843	1.733

Nota: No cálculo do gasto por aluno do ensino fundamental total, foram incluídas as matrículas nos ensinos fundamental e médio supletivos.

Os mesmos Municípios que transferiram mais recursos para o Fundef e cortaram vagas em 1998 também apresentaram queda no gasto por aluno/ano na educação infantil. Em compensação, aumentaram ou passaram a ter despesa anual por estudante do ensino fundamental regular, refletindo o seu esforço para aumentar as matrículas do setor e recuperar parte de suas verbas retidas pelo Fundo. São os casos de Aguaf, Diadema e, presumivelmente, Cubatão.

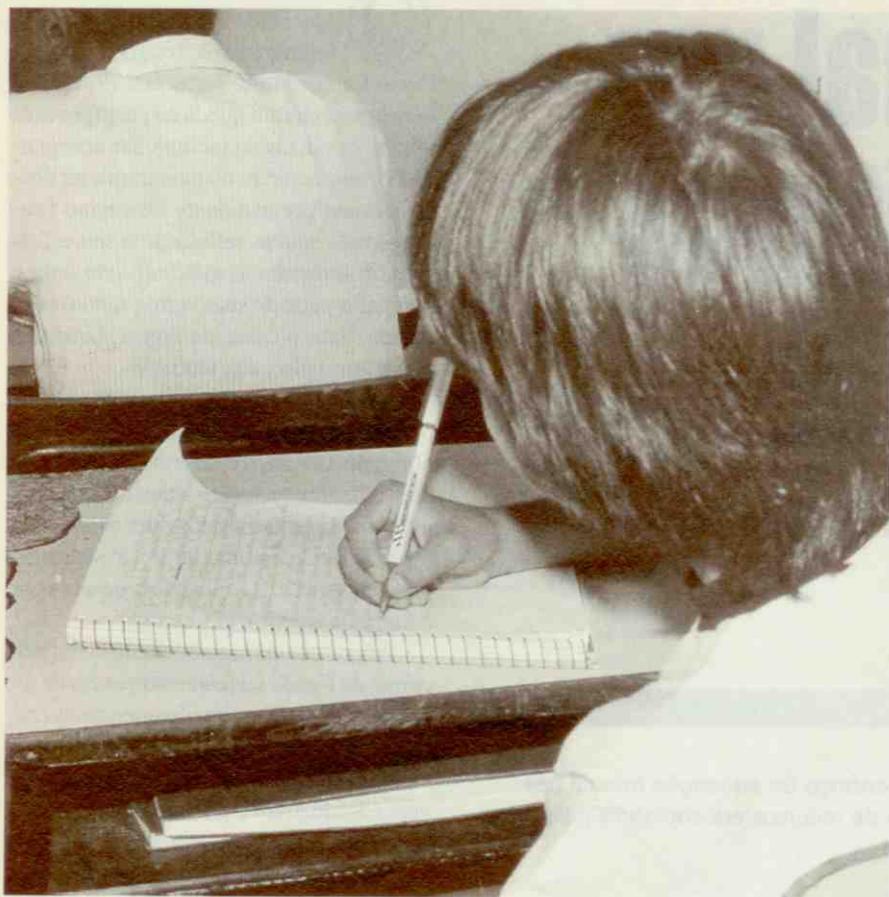
Alfredo Marcondes, que carrou para o Fundef quase 60% dos recursos que era obrigado, por lei, a aplicar no ensino, também reduziu o gasto por aluno da educação infantil. Mas a verba retida, por não manter diretamente matrículas de 1ª à 8ª série, não foi a única razão da redução da despesa por criança da creche e pré-escola.

As prefeituras que obtiveram verba adicional do Fundo ou pequenas perdas de recursos por terem assumido numerosas matrículas da rede estadual, como Descalvado e Itatiba, apresentaram comportamento inverso. Reduziram o gasto por aluno do ensino fundamental, reproduzindo a diminuição dos investimentos provenientes de convênios, e readequaram despesas e recompueram contabilmente o custo por criança da educação infantil, tornando o valor maior e mais próximo do real.

Valores irreais prejudicam análise do custo por aluno

Apesar dos problemas de confiabilidade dos dados estatísticos, foi notável a discrepância do gasto por aluno/ano no ensino fundamental de **Cubatão** em relação às demais etapas e modalidades educacionais. Mesmo após a subtração do valor retido no Fundef, a prefeitura conseguiu manter um gasto, em 1998, de R\$ 2.776 por aluno, pouco superior ao realizado um ano antes, mas abaixo dos R\$ 3.108 registrados em 1995.

Os gastos por aluno — calculados a partir do total de despesas e de matrículas municipais — reduziram-se paulatinamente a partir dos R\$ 2.783, em 1996, até R\$ 2.126, em 1998. Já os valores por aluno, em educação infantil, não podem ser levados em consideração, pois são inconsistentes: vão de R\$ 4 em 1996, passando por R\$ 194 em 1997, até R\$ 348 em 1998. Os valores globais aplicados, porém, decresceram de 1997 para 1998, indicando gasto menor por aluno.



O valor do gasto por aluno do ensino fundamental regular, bem acima dos outros Municípios, significa um dilema para a administração local. Assumir novas matrículas nesse nível de ensino traria de volta parte dos recursos retidos no Fundef. Para cada aluno novo, o Município recuperaria R\$ 657, conforme cálculo do Fundo em 1998. Mas teria que aplicar mais R\$ 2.120 para manter o mesmo padrão de ensino daquele ano.

De qualquer forma, as informações financeiras analisáveis permitem supor que a prefeitura dispõe de volume razoável de recursos para realizar os serviços educacionais em todos os níveis, mesmo após a vigência do Fundef. Tudo indica que eles vinham sendo mal empregados. Em casos específicos como o da administração municipal de Cubatão, medidas como a do Fundef, que retém e redistribui receita, podem ter efeito indutor da eficiência na aplicação.

Em Diadema, Fundo acentuou queda do gasto por aluno na educação infantil

Despesa	1994	1995	1996	1997	1998
Educação pré-escolar	1.287	1.860	1.662	1.552	1.210
Administração	182	183	126	117	131
Ensino fundamental	-	-	-	-	520
Erradicação do analfabetismo	370	510	420	438	-
Educação do deficiente	4.336	4.788	6.094	6.433	6.003
Total das despesas	1.298	1.767	1.484	1.390	1.138
Aplicação obrigatória	1.299	1.770	1.532	1.518	1.481

Despesa por aluno de 98 foi a menor em cinco anos

Contraditoriamente, o menor valor gasto por aluno (R\$ 1.138) em Diadema foi registrado em 1998, ano em que a prefeitura mais destinou recursos para o ensino: 4,1% a mais do que os obrigatórios 25% da receita de impostos. Esse gasto anual, 18% inferior ao de 1997 e R\$ 341 menor do que o mínimo obrigatório, reflete, em boa parte, o impacto da entrada em vigor do Fundef, que retirou recursos da prefeitura e acentuou uma seqüência histórica de redução dos gastos no setor. A queda da receita de impostos do Município desde 1995 vinha reduzindo a capacidade financeira da prefeitura, enquanto as matrículas seguiram crescendo.

O gasto total por aluno/ano, em Diadema, era de R\$ 1.298 em 1994 e atingiu seu valor mais elevado no ano seguinte (R\$ 1.767), quando praticamente se igualou ao da aplicação mínima obrigatória (R\$ 1.770). De lá até 1997, o gasto total realizado por aluno veio se reduzindo vagarosamente. Em 1998, a queda foi brusca, atingindo R\$ 1.138, 23% menor do que a aplicação obrigatória nesse ano (R\$ 1.481).

Essa situação é idêntica ao analisar-se quanto cada aluno representou nos gastos em cada nível de ensino e no setor administrativo. Na educação pré-escolar, a queda do custo por aluno de 1995 a 1997 vinha ocorrendo devido à combinação da elevação do número anual de matrículas com a redução das despesas. Em 1998, com o impacto financeiro do Fundef, o gasto por aluno/ano, em educação pré-escolar, caiu para R\$ 1.210. A retração pelos registros contábeis foi de quase 22%.

Mas é preciso descontar, na média de 1997, uma parcela não-calculada de recursos que vinha sendo contabilizada na educação infantil, mas que se referia a investimentos comuns a toda a rede de ensino. Mesmo assim, a força da restrição financeira do Fundef atingiu não só essa valorização do gasto por aluno de 1997 como também as despesas próprias do ensino pré-escolar. Escaparam apenas os salários.

O gasto por aluno/ano na educação do portador de necessidade especial, a maior despesa individual, também foi alterado. Em 1998, o custo do aluno caiu para R\$ 6.003, 7% abaixo do alcançado no ano anterior.

A evolução do gasto por aluno/ano em erradicação do analfabetismo mostrou

oscilação entre 1994 e 1997. Assim mesmo, pode-se dizer que vinha acompanhando a elevação das matrículas. Não foi possível especificar o valor despendido nessa modalidade em 1998, quando foi absorvida, nos registros estatísticos, pelo ensino fundamental.

Essa incorporação tem sido verificada em balanços de vários Municípios brasileiros e está apoiada na legislação educacional. Ela é motivada pelo entendimento de que a educação de jovens e adultos é equivalente ao ensino fundamental regular de crianças e adolescentes.

Por trás dessa simples alteração de registros, porém, poderiam estar ocorrendo duas situações. A lei que criou o Fundef não impediu a aplicação dos recursos vinculados ao ensino fundamental regular na educação de jovens e adultos. Apenas proibiu o cômputo das matrículas desta modalidade nos cálculos para o rateio das verbas retidas no Fundo. Assim, as prefeituras estariam conduzindo as duas modalidades de ensino com um único "bolo" de recursos educacionais. Na prática, isso significa que parte, quando não a totalidade, dos gastos com jovens e adultos é coberta com recursos retirados dos alunos do ensino fundamental regular, diminuindo o valor *per capita* que deveria ser aplicado conforme o Fundef.

Há evidências, por outro lado, de que o Poder Público, em várias localidades, passou a caracterizar cursos de suplência como programas de aceleração de estudos para jovens defasados na relação idade-série. A flexibilidade para criação de projetos de correção de fluxo escolar está prevista na LDB e possibilita que as matrículas de jovens passem a ser computadas como sendo de ensino fundamental regular no Fundef, garantindo uma proporcional contrapartida de recursos. A unificação dos registros dificulta a identificação do volume de matrículas nessas condições.

Aluno da rede estadual é o beneficiário das aplicações

As despesas totais da prefeitura de Alfredo Marcondes com a educação infantil e de jovens e adultos, com o Fundef, o transporte e os funcionários de apoio à rede estadual resultaram, em 1998, em um gasto por aluno/ano de R\$ 1.959. Em 1996, o gasto *per capita* chegou a quase R\$ 2,7 mil.

Alfredo Marcondes acaba gastando pouco com aluno da rede municipal

Programas e subprogramas	1994 \$	1995 \$	1996 \$	1997 \$	1998 \$
Ed. Infantil	327	411	437	814	720
Creche	-	-	-	-	1.500
pré-escola	-	-	-	-	251
Supletivo - alfabetização	145	122	153	297	270
Total das despesas	2.118	2.156	2.697	2.531	*1.959
Aplicação obrigatória (25%)	1.656	2.002	2.029	1.845	2.115

* Desse valor foi subtraído o montante relativo à retenção no Fundef.

A falta de informações separadas impede o cálculo do gasto por aluno em creche e pré-escola nos anos anteriores a 1998. Nesse último ano, cada aluno em creche consumiu R\$ 1,5 mil em despesas diretas e o da pré-escola, R\$ 251. Na média, cada criança da educação infantil significou uma despesa de R\$ 720.

O melhor ano desse nível de ensino foi 1997, quando o gasto por aluno atingiu R\$ 841, quase o dobro dos dois anos anteriores. Mas isso se deveu, principalmente, às despesas com obras e instalações. O gasto por aluno do ensino

de jovens e adultos também caiu de R\$ 297, em 1997, para R\$ 270, no ano seguinte.

Ambos os casos mostram que a prefeitura direcionou para sua rede própria muito menos do que gasta, em geral, por aluno/ano (R\$ 1.959). A partir dessa constatação, pode chegar-se à conclusão de que os recursos de Alfredo Marcondes, em sua maior parte, beneficiaram o aluno da rede estadual por meio dos serviços de apoio à escola e do Fundef, com prejuízo para os alunos da educação infantil e do supletivo municipais.



Queda do gasto por aluno também no ensino médio

O processo de municipalização do ensino fundamental regular iniciado em 1996, em **Aguai**, provocou uma forte redução do gasto por aluno/ano. Só não permaneceu em queda porque a prefeitura realizou investimentos em proporções incomuns em 1998.

O maior gasto *per capita* ocorreu em 1995, quando cada aluno representou um custo de R\$ 1.629 dentro do total das despesas efetuadas com recursos próprios do Município e de convênios com outras esferas de governo.

No ano seguinte, com a oferta das primeiras matrículas de 1ª à 4ª série pela prefeitura, o gasto caiu bruscamente para

R\$ 1.081 por estudante. Em 1997, o acordo de parceria assinado para a municipalização de matrículas do Estado baixou a despesa para R\$ 742, menos da metade do custo individual de 1995.

Para reverter essa tendência, a prefeitura aplicou 44,5% de sua receita de impostos em educação em 1998, ano da implantação do Fundef e de absorção de novas matrículas transferidas pelo Estado. Assim, o gasto por aluno chegou a R\$ 1.108. Esse patamar só se manteria nos anos seguintes com a manutenção de tal esforço financeiro.

Nesse período de cinco anos, a prefeitura conseguiu manter seus gastos por aluno acima do percentual mínimo legal. Esse valor é resultante da divisão de 25% dos impostos, a aplicação obrigatória em educação, pelo número de matrículas.

para R\$ 2.070. No ano seguinte, com novos alunos transferidos da rede estadual, a despesa por estudante da rede municipal foi para R\$ 860. Em 1998, com aumento das aplicações, o custo individual chegou a R\$ 1.557.

Entre os outros programas, destacou-se o gasto por aluno do ensino médio, cujo menor valor foi registrado em 1998, justamente no ano da implementação do Fundef. Nesse ano, houve tanto uma elevação no número de matrículas como uma redução no volume da despesa *per capita*. O custo por aluno caiu de R\$ 1.067 para R\$ 762.

A evolução do gasto por aluno na educação infantil da rede municipal também refletiu os efeitos do Fundef. A tendência ascendente verificada até 1997, quando a despesa chegou a R\$ 539 por criança, foi revertida, significativamente, em 1998. O impacto mais forte foi sentido na creche. O valor aplicado em 1998 (R\$ 264) ficou 66% abaixo do realizado em 1997 (R\$ 780).

Na pré-escola, cada criança também passou a representar uma despesa menor (R\$ 424). Com ela, gastaram-se R\$ 75 a menos do que no ano anterior.

Evolução do gasto mostra potencial mal aproveitado

Somente a partir de 1996, foi possível ter uma idéia mais clara do gasto por aluno/ano de **Descalvado**. Até aquele ano, a prefeitura só mantinha matrículas na pré-escola, embora tivesse altas despesas com pessoal e serviço de apoio à rede estadual de ensino fundamental regular.

Com a municipalização de matrículas desse nível de ensino, verificou-se que cada um desses novos alunos representava R\$ 945 e que manter uma criança da pré-escola custava R\$ 742. Acompanhando a redução das despesas gerais do Município, o gasto por aluno do ensino fundamental caiu para R\$ 936 em 1998.

O custo de cada matrícula da pré-escola sofreu uma redução em 1997 porque o setor educacional passou a responder, naquele ano, também pelas creches. Mas, no ano seguinte, tanto a criança de pré-escola como a de creche passaram a representar gasto anual de mais de R\$ 900. Nesse ano, houve mudança na forma de registro das despesas. Com isso, a educação infantil absorveu em suas contas a parte que lhe cabia dos gastos com

Em Aguai, custo anual do aluno de ensino fundamental é o maior

Programas e subprogramas	1994	1995	1996	1997	1998
	\$	\$	\$	\$	\$
Educação infantil	313	345	456	539	406
Creche	425	586	712	780	264
Educação pré-escolar	292	308	414	499	424
Ensino fundamental	3.023	6.112	2.070	860	1.557
Ensino regular	-	-	2.437	817	1.983
Alimentação e nutrição	238	192	205	108	138
Ensino médio	917	832	814	1.067	762
Educação especial	115	473	84	-	505
Total das despesas	1.164	1.629	1.081	742	1.108
Aplicação obrigatória - 25%	903	1.127	850	670	658

Nota: 1) No cálculo do gasto por aluno/ano do ensino fundamental foram consideradas as matrículas no ensino supletivo e as despesas em erradicação do analfabetismo.

2) No cálculo dos valores do gasto por aluno do ensino fundamental, ensino regular e total das despesas para o ano de 1998 foi subtraído o montante retido no Fundef.

Até 1995, o Município mantinha somente matrículas no ensino fundamental para jovens e adultos, cujas matrículas vinham sofrendo redução. Se os altos valores aplicados pela prefeitura em educação, decorrentes de uma receita de impostos crescente, fossem divididos por esses alunos, chegar-se-ia, em 1994, a um gasto *per capita* de R\$ 3.023, despesa que mais que duplicou no ano seguinte (R\$

6.112). Esse tipo de cálculo realizado na época não condiz com a realidade, porque não incluíam os alunos da rede estadual, os maiores beneficiados por programas de apoio ao ensino oferecidos pela prefeitura.

Por isso, em 1996, com o início da oferta de matrículas no ensino fundamental regular, o gasto por aluno desta modalidade e do ensino de jovens e adultos caiu



assistência ao educando e educação especial, que eram incluídos como subprogramas do ensino fundamental.

A evolução do gasto por aluno/ano comprovou que, até 1996, havia um mon-

tante de recursos financeiros mal ou indevidamente aplicados que foram importantes para as iniciativas tomadas: a municipalização do ensino fundamental regular e a incorporação das creches.

Recursos extras do Fundo elevam a aplicação mínima

De forma idêntica a de Descalvado, o gasto total por aluno/ano de Itatiba era calculado com base nas matrículas mantidas pela prefeitura até 1995. Não representava, efetivamente, o que o aluno da rede municipal usufruía, pois metade das despesas totais da prefeitura era destinada ao apoio às escolas estaduais e um percentual não dimensionável de recursos era lançado, indevidamente, na conta do ensino fundamental. Naquele último ano, por exemplo, um aluno correspondia a R\$ 2.862 das despesas totais da prefeitura, enquanto a educação de uma criança específica da pré-escola significava um gasto de R\$ 754.

O custo geral por aluno vai se aproximando do real a partir de 1996, com o início da municipalização do ensino fundamental regular. Em 1997, quando a transferência de matrículas para a esfera

Em Descalvado, custo por aluno fica claro com a expansão da rede em 97

Nível de ensino	R\$ jul/1998				
	1994 R\$	1995 R\$	1996 R\$	1997 R\$	1998 R\$
Educação infantil	-	-	-	596	916
Creche	-	-	-	623	909
Pré-escola	437	578	742	586	918
Ensino fundamental	-	-	945	943	936
Total das despesas	2.035	2.362	1.116	981	922
Aplicação obrigatória (25%)	1.728	2.174	790	768	826
Aplicado c/ recursos próprios	1.737	1.741	785	838	899

municipal chegou a um total de 10 mil alunos, o gasto médio com cada estudante da rede da prefeitura chegou a R\$ 741. No ensino fundamental regular, esse custo era o menor de todos (R\$ 639). A educação infantil sentiu esse impacto e o gasto por aluno na pré-escola caiu de R\$ 982 para R\$ 777 e na creche, de R\$ 2.774 para R\$ 1.288.

Os recursos adicionais recebidos do Fundef por causa do grande número de matrículas ajudaram a elevar os gastos individualizados em 1998. Na educação infantil, o custo médio por aluno subiu para R\$ 1.104, uma vez que a despesa anual de uma criança da creche passou a representar quase R\$ 2 mil e a da pré-escola, R\$ 959. Boa parte dessa elevação se deu com o remanejamento de recursos que pagavam despesas não relacionadas diretamente ao ensino.

O gasto na educação fundamental regular cresceu para R\$ 818, uma diferença de R\$ 161 a mais do que o valor mínimo estabelecido pelo Fundef para ser aplicado por aluno no Estado (R\$ 657). Para as condições de Itatiba, a municipalização do ensino fundamental regular acabou sendo atraente, financeiramente. Elemento sedutor de administradores na hora do planejamento dos investimentos, essa melhor relação custo/benefício alcançada por Itatiba pode, porém, mostrar sua face negativa em ou-

tras situações, como ficou provado nas contas de algumas prefeituras: deslocamento de recursos da educação infantil,

um setor que não possui estímulo de qualquer natureza, para o ensino fundamental.

Em Itatiba, de cada R\$ 2.337 aplicados, só R\$ 537 eram com o pré-escolar em 94

Nível de ensino e campo de despesas	1994 R\$	1995 R\$	1996 R\$	1997 R\$	1998 R\$
Educação da criança de 0 a 6 anos	-	-	1.071	843	1.104
Creche	-	-	2.774	1.288	1.969
Educação pré-escolar	537	754	982	777	959
Ensino fundamental	-	-	1.105	639	818
Educação especial	-	-	-	35.236	3.052
Ensino supletivo	-	-	-	-	185
Total das despesas	2.337	2.862	1.245	741	900
Aplicação obrigatória	2.096	2.435	1.027	461	486
Aplicação obrigatória com Fundef	-	-	-	-	825
Aplicação obrigatório total	2.319	2.572	1.136	693	897
Aplicação com recursos próprios	2.115	2.712	1.137	509	828
Assistência ao educando (transporte)	201	515	99	58	33
Alimentação e nutrição (merenda)	485	380	204	64	70



A Luta da APEOESP contra a Municipalização do Ensino

ROBERTO FELÍCIO

(texto condensado de palestra proferida em 1997
pelo professor Roberto Felício, então presidente da APEOESP,
atualmente diretor de organização do sindicato)

O Estado brasileiro é organizado em três esferas: a chamada microsfera do Poder Público, que são os Municípios; uma macroestrutura, que são os estados e o Distrito Federal; e uma superestrutura, representada pela União.

Ao discutirmos a responsabilidade de cada uma das esferas do Poder Público na prestação de serviços à população, que é o que justifica que o Estado brasileiro subtraia da população, na forma de impostos, parte da riqueza que ela produz, devemos levar em conta especialmente dois aspectos.

Primeiro: a característica do serviço público em pauta (segurança pública, saúde, Educação, saneamento básico) e qual esfera desta organização política deve ser a prestadora deste serviço.

Segundo: a capacidade de cada uma dessas esferas de financiar o serviço público, ou seja, qual é a cota de cada uma dessas esferas no total de tributos que servirá para o financiamento do serviço público.

Cada um desses serviços pode ter relações com os demais. Mas pode, pelas suas características, também ser pensado de maneira diferenciada, de acordo com a necessidade de uma centralidade para esse serviço.

A segurança cotidiana da população,

por exemplo, pode ser prestada por cada município, porque ela não exige, necessariamente, uma unidade de ação do Poder Público, uma centralidade nacional. As cidades pequenas têm características muito diferentes das cidades médias, as quais, por sua vez, têm características diferentes de uma cidade como São Paulo.

Por outro lado, os problemas das cidades do Estado de São Paulo são muito diferentes dos de cidades do Estado do Piauí, por exemplo. Assim, em tese, cada Prefeitura poderia ter o seu policiamento próprio, enquanto as polícias estaduais e federal cuidariam de determinados crimes, como o narcotráfico, que é um problema nacional. Isto ocorre nos Estados Unidos, onde a segurança cotidiana é prestada pelo Poder Público Municipal. As Polícias Estadual e Federal são responsáveis pela investigação e repressão a determinados crimes, que extrapolam a esfera de atuação do Poder Público municipal.

A saúde, por outro lado, exige uma certa centralidade. Seria inimaginável que em cada cidade devesse haver atendimento em todas as especialidades médicas. No caso do Estado de São Paulo isto implicaria, por exemplo, um hospital para tratamento de câncer em cada um de seus

645 municípios, quando seria mais racional haver, nas cidades-pólo de cada macro-região um ou mais hospitais com atendimento em todas as especialidades. No caso de algumas especialidades mais sofisticadas e mais caras, a população poderia se deslocar de um município para outro, dentro da macro-região.

No caso da Educação em nível de 3º grau, também não seria necessário haver uma universidade em cada um dos Municípios do Estado de São Paulo, o que seria um absurdo do ponto de vista de custo e desnecessário do ponto de vista de demanda.

Educação Básica: centralidade, qualidade e igualdade

No caso da Educação básica (pré-escola, ensino fundamental e médio), as escolas precisam estar o mais próximas possível da comunidade. Onde houver um agrupamento de 500 crianças, há necessidade de uma escola de ensino fundamental. Na zona rural, um agrupamento de apenas 30, 40 crianças exige uma unidade escolar.

É mais barato, racional e conveniente para a comunidade que exista uma escola próxima, para que não se tenha que deslocar as crianças para distâncias de 10, 20 quilômetros, porque isto acrescentaria custos com transporte, além do inconveniente de se tirar essas crianças do seu ambiente próprio, onde elas produzem cultura, convivem e têm uma relação comunitária.

Educação de boa qualidade e com igualdade nesta qualidade, por outro lado, exige uma centralidade que os serviços de saúde e segurança pública não necessariamente requerem. As crianças de uma pequena cidade não podem ser tratadas, do ponto de vista de sua Educação, diferentemente das de uma cidade média ou grande. Não há que existir escolas diferentes - melhores ou piores - nas diferentes cidades e regiões do Estado de São Paulo ou do País.

É possível termos uma escola pública com muita qualidade e com igualdade nesta qualidade em todo o Estado de São Paulo. Até mesmo o cumprimento de um dos preceitos do liberalismo econômico (com o qual não concordamos), segundo o qual as leis do mercado oferecem igual-



dade de possibilidades a todos, só seria possível na medida em que garantíssemos a todos, sem distinção, escola pública com qualidade e igualdade. A municipalização do ensino significa, ao contrário disto, uma fragmentação do atual sistema estadual de ensino que - em que pese as suas desigualdades atuais - tem condições de conquistar a igualdade no oferecimento de um ensino de qualidade.

A municipalização poderá fazer com que tenhamos, no Estado de São Paulo, 645 microsistemas de ensino (um para cada município), o que não garantirá nenhuma unidade, nem igualdade de qualidade. Municípios mais pobres oferecerão terão menos condições de oferecer uma boa qualidade de ensino; Municípios mais ricos terão melhores condições.

No que se refere ao financiamento do sistema, comecemos pelo fato de que nenhum serviço público é gratuito. Todo serviço público é, na verdade, pago pela população. Os prefeitos, por exemplo, para manter a conservação das ruas, para oferecer saneamento básico, cobram o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Todos os produtos já têm embutidos o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Para utilizarmos um automóvel, temos que pagar o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA). Pagamos também o Imposto de Renda. E esses impostos existem para que o Poder Público (Estados, Municípios e União) possa devolver

esse dinheiro para a população na forma de serviços públicos.

Carga tributária e distribuição dos recursos públicos no Brasil

No Brasil a carga tributária é insuficiente para financiar serviços públicos de boa qualidade. Estudos de organismos internacionais recomendam que o Estado moderno, para que possa oferecer serviço de boa qualidade para a população, deve ter uma carga tributária equivalente a 40% de Produto Interno Bruto (PIB).

O PIB brasileiro em 96 e 97 esteve na casa de US\$ 700 bilhões/ano. É a décima maior economia do mundo, apesar de sermos um país considerado de 3º Mundo. Nossa carga tributária é equivalente a, aproximadamente, 28% do PIB (cerca de US\$ 180 bilhões/ano)¹. Se fosse de 40%, ela seria de US\$ 280 bilhões/ano². A diferença é, portanto, de aproximadamente US\$ 100 bilhões.

Isso acontece não porque não tenhamos leis suficientes, mas porque, no Brasil, existe muita sonegação de impostos e anistias fiscais promovidas pelos próprios governantes. Uma empresa fica um ano sem recolher impostos, alega não ter como pagar e o próprio Estado acaba anistiando ou financiando o pagamento dessa dívida ao longo de 10, 20, 30 anos, trazendo prejuízos para a população no que se refere à prestação de serviços.

Temos tendência a rechaçar qualquer aumento de impostos. É evidente que a população mais pobre deveria pagar menos impostos, pois, proporcionalmente, paga mais do que a parcela mais rica. Ela não tem como sonegar impostos, já embutidos nos preços de todos os produtos que ela consome. Para o trabalhador, o Imposto de Renda já vem descontado no contracheque. As grandes corporações comerciais, industriais e financeiras, porém, omitem parte de seus lucros e, assim, pagam menos Imposto de Renda do que deveriam.

Além disso, a distribuição destes impostos é feita de maneira inadequada. A União, que praticamente nada investe em ensino básico (a não ser em umas poucas escolas técnicas³), fica com 31% dos impostos recolhidos no País. Os 26 estados e o Distrito Federal ficam com 46%. E todos os Municípios brasileiros, juntos, ficam com apenas 23%⁴. Os Estados, portanto, têm mais força que os Municípios e mesmo a União tem mais capacidade de investimento do que a soma de todos os Municípios brasileiros, porque ela fica com 8% a mais dos impostos.

Ao discutirmos a quem cabe a responsabilidade de prestar um determinado serviço, não podemos desconsiderar isso. Os Municípios são a esfera mais frágil da organização do Estado brasileiro, diferente do que acontece em outros países. Há países onde 70% dos tributos ficam na mão dos Municípios e apenas 30% ficam na mão do governo central.

Se os Municípios, no Brasil, ficassem com 60% das receitas de tributos e os Estados e a União só com 40% - divididos, por exemplo, em 20% para os Estados e 20% para a União - poderíamos dizer que aos Municípios caberia a responsabilidade pelos serviços públicos atualmente prestados pelos Estados e União. Mas, para isso, seria necessária uma reforma tributária. Mantidas as atuais condições, não se pode pensar em municí-

¹ Dados de 1997.

² Idem.

³ A situação descrita era verdadeira em 1997. Hoje a União complementa, para alguns estados, o valor mínimo por aluno determinado pela lei do FUNDEF para financiamento do Ensino Fundamental.

⁴Fonte: Prof. José Marcelino de Rezende Pinto, USP.

palizar qualquer serviço público sem verificarmos se o Município tem condições de financiar esse serviço.

Financiamento da Educação

No que se refere ao financiamento da Educação, é importante que não esqueçamos que a UNESCO e outros organismos internacionais recomendam que os países em desenvolvimento invistam o equivalente a 11% do seu PIB no desenvolvimento do ensino. Todos os estudos, de organizações governamentais e não governamentais, informam que o Brasil gasta apenas entre 4,3% e 4,7% do seu PIB em Educação (cerca de US\$ 20, US\$ 22 bilhões/ano)⁵. Se investíssemos 10% do nosso PIB (US\$ 700 bilhões), poderíamos dispor de US\$ 70 bilhões em desenvolvimento de ensino e não apenas US\$ 20, 22 bilhões.

Em artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo⁶, o jornalista Gilberto Dimenstein fala que países como Coréia do Sul, Japão, Alemanha, Itália e Israel conquistaram avanços tecnológicos da maior importância e mudaram totalmente seus processos produtivos graças a um

investimento da ordem de 7% a 11% do PIB em Educação. Segundo ele, isso provocou a preocupação dos americanos, que começaram a perceber que estavam perdendo a corrida tecnológica e que isso estava acontecendo porque o seu sistema educacional não tinha a mesma eficiência daqueles países e passaram a fazer um esforço para realizar maiores investimentos em Educação.

Para se ter idéia da diferença do esforço americano para o esforço brasileiro, o valor per-capita-aluno nos Estados Unidos é de US\$ 6 mil/ano⁷. No Brasil, a Emenda Constitucional 14 estabelece a meta de R\$ 300,00/ano⁸, vinte vezes menos do que a meta americana, um país que acha que está perdendo a corrida tecnológica porque o seu sistema não tem a mesma eficiência dos de outros países.

O que explica as deficiências educacionais no Brasil são os baixos investimentos e não o fato de termos ou não um sistema nacional, estadual ou municipal de ensino. Da insuficiência dos investimentos derivam os baixos salários de professores e funcionários de escola, a ausência de equipamentos e infra-estrutura física mais adequados para o desenvolvimento de um ensino de melhor qualidade.

Ação Educacional dos Municípios

O FUNDEF não ampliou os recursos disponíveis para a Educação. Tampouco a E.C. 14 obriga à municipalização do ensino. Apesar disso, o governo do Estado, levando em conta a E.C. 14, vem efetivando a transferência de responsabilidades do ensino (especialmente do ensino fundamental e, dentro deste, o ciclo que vai da 1ª à 4ª série) para os Municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases oferece possibilidades para a atuação educacional dos Municípios. Primeiro: o município pode criar uma rede própria, que é um mal menor do que municipalizar a rede estadual existente. Se o Prefeito cria classes de 1ª a 4ª série ou da 1ª fase do ensino fundamental para que as crianças que saem da pré-escola permaneçam na rede estadual, ele também está contribu-

⁵ Dados de 1997.

⁶ 1997.

⁷ Dados de 1997.

⁸ Hoje, segundo diretriz estabelecida pelo governo federal, este valor é de R\$ 363,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R\$ 385,00 para alunos de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e educação especial.



indo para a municipalização do ensino. Não se pode concluir que se trata de um mal-intencionado um prefeito que construa uma escola municipal num bairro que se criou um conjunto habitacional, se ali estava faltando escola, mas é importante que se chame a sua atenção, pois ele estará contribuindo para a fragmentação do sistema, da mesma forma que aquele prefeito que opta, simplesmente, por municipalizar escolas estaduais. Se a construção de uma escola municipal não cria problemas como a transferência de um professor que tenha, por exemplo, 15 anos na rede estadual para uma rede municipal, tendo que recomeçar do zero, ela coloca outras questões: Quem dará aula nessa nova escola municipal? Os professores do Estado terão o direito de concorrer a essas aulas se a Prefeitura oferecer um salário melhor?

Outro exemplo: se o Estado fecha uma escola rural e o Prefeito a reabre, isto fere a posição da APEOESP, que é contra a municipalização? Para nós, ele poderá reabrir essa escola, como escola municipal, mas ao mesmo tempo deve fazer luta política, denunciando o fechamento da escola estadual, afirmando que o Município tem mais compromisso com aquela comunidade, por isso a reabriu. Se ele apenas reabrir e não fizer a denúncia, não colocar a população a par do que está acontecendo, ele só estará contribuindo para a fragmentação do sistema e criando problemas futuros.

Fundef e Municipalização

O Poder Público Municipal (Prefeito e Câmara de Vereadores) e a própria comunidade podem, por vezes, fazer um raciocínio equivocado sobre a E.C. 14, trabalhando com a sensação de perda de parte de seus recursos e, como a única possibilidade de recuperar essas "perdas", a necessidade de se ter matrículas de ensino fundamental (através de rede própria ou de convênio com o Estado, assumindo escolas da rede estadual).

Um primeiro esclarecimento importante é que o Município não perde e, portanto, não tem como recuperar o que não perdeu, embora deixe de receber parte dos tributos que deveria receber.

E por que o Município não perde? Porque já deveria gastar 25% de seus tributos em Educação. Sobrariam, portanto, 75% de suas receitas para serem gas-

tos em outros serviços. Como o FUNDEF retém 60% desses 25%, que correspondem a 15% do total de receitas, o Município continua tendo os mesmos 75% do seu orçamento para outros serviços e ainda fica com a diferença entre os 15% retidos e os 25% vinculados à Educação para aplicar no ensino. O estudante é o mesmo e não vai mudar se houver a municipalização.

É como se o dinheiro que fica retido no FUNDEF pertencesse ao estudante. Se ele estuda numa escola estadual ou municipal ele "custa" a mesma quantidade de dinheiro. Mas, com a municipalização, poderá haver uma queda nesse "custo". Vejamos por quê:

Se, no Estado de São Paulo o valor per-capita-aluno é de cerca de R\$ 657,00⁹ é como se esse dinheiro fosse entregue na mão de cada aluno. É quanto custa cada

aluno? Considerando os gastos com salários de professores funcionários (salários ruins, é verdade), conservação dos prédios, bibliotecas, laboratórios, equipamentos, do ponto de vista contábil, a conta será sempre zero a zero. Se o Município que não tem escola e matrículas no ensino fundamental, quiser "recuperar" aquele dinheiro que ficou retido no FUNDEF, vai ter que receber matrículas, mas no limite equivalente às despesas. Se o que ele retira do FUNDEF, portanto, equivale às despesas, nada sobra para outros serviços, nada se altera no orçamento municipal.

É como se um indivíduo que ganha R\$ 500,00 de salário líquido mensal desse R\$ 50,00 de mesada para o seu filho. Sobrariam R\$ 450,00 para os demais itens do orçamento doméstico. Se houvesse uma lei que determinasse o desconto de uma mesada equivalente a 10% do seu



⁹ Dados de 1997, projetados para o ano de 1998. O valor per-capita-aluno no Estado de São Paulo atualmente é de R\$ 925,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R\$ 971,00 para alunos de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e educação especial.

salário líquido diretamente no contra-cheque, que seria repassada diretamente ao filho, não haveria qualquer alteração no orçamento doméstico dessa família.

A questão, portanto, é a de quem faz o discurso e quanto de honestidade há nesse discurso. No nosso exemplo, antes o pai é quem dizia para o filho que estava lhe dando R\$ 50,00. Agora, repassando a mesada, diretamente à criança, o empregador poderá dizer: "*Olha o patrão legal que o seu pai tem*". Da mesma forma, no processo de municipalização os prefeitos poderão querer utilizar, com a aprovação da Câmara Municipal, o dinheiro do FUNDEF para dizer à população que quem presta serviços educacionais é a Prefeitura e não o Estado. É o Prefeito, não o governador.

É razoável admitir que o Prefeito, administrador público eleito pela população, queira informá-la que é ele quem presta o serviço público, com direito a rebatizar a escola, com direito a reinauguração, placa de bronze (porque ninguém é de ferro) para a posteridade, fanfarra, festa etc. Até aí, ainda dá para aceitar. O problema é o fato concreto de que hoje, no Estado de São Paulo a maioria dos Municípios não gasta os 25% em Educação e, ao prestarem contas ao Tribunal de Contas do Estado, "maquiam" o orçamento público, colocando como despesa educacional itens que não são próprios dela (e não só a merenda escolar). Colocam, às vezes, até pavimentação da rua ou da estrada onde se localiza a escola. E, onde ocorre a municipalização, nada impede que parte desse dinheiro que está sendo retirado do Fundo seja utilizado para outros fins e que se continue fazendo maquiagem do orçamento público.

Algumas consequências da Municipalização do Ensino

Segundo estudos do próprio Governo, apenas 25 Municípios do Estado de São Paulo (entre eles Paulínia e São Sebastião, porque têm refinarias de petróleo; Santo André, porque é altamente industrializada; Santos, porque tem o porto, o turismo; Castilho e Cardoso, porque tiveram a sorte de verem construídas ali usinas hidrelétricas) são mais ricos do que o Governo Estadual no que se refere à distribuição dos tributos.

Mas nós, educadores, achamos que as crianças de Paulínia são melhores do que as de São Pedro, de Barretos, de Eldorado, no Vale do Ribeira? Nós, educadores, aceitamos a lógica da reprodução das distorções sociais ou defendemos que o sistema de ensino seja, também, instrumento de equalização dos problemas sociais?

A municipalização, com certeza, traz conseqüências gravíssimas para o sistema educacional brasileiro. Além do que já vimos, no que se refere à qualidade, à fragmentação e à perda da unidade do sistema no Estado, traz conseqüências para os profissionais de Educação e, em decorrência, para a qualidade do ensino, pois o que acontece com professores e funcionários tem relação direta com essa qualidade. Boas condições salariais e de trabalho dos funcionários não garantem, necessariamente, uma Educação de melhor qualidade, mas é condição absolutamente necessária. Não teremos Educação de boa qualidade com profissionais submetidos a uma jornada de 40 horas semanais, assumindo aulas em duas, três escolas (estaduais, municipais e, às vezes, particulares).

Embora a LDB e a Constituição prevejam, não se tem garantia de Plano de Carreira nos Municípios. Quando existem, nem sempre garantem piso salarial, evolução profissional e salarial (que é uma perspectiva importante para a permanência do profissional dentro do sistema), acesso ao serviço público através de concurso público. Não se tem garantia de que a contratação dos professores obedecerá a critérios de qualificação e experiência profissional. É próprio dos costumes políticos brasileiros (e mais acentuadamente na esfera municipal do que no Estado ou na União) a contratação de pessoas por critérios que não têm nada a ver com qualificação profissional. Elas se dão, no mais das vezes, por afinidade pessoal (parentesco, amizade, afinidade política).

Pode-se alegar que a Secretária de Educação, nos contratos assinados com as Prefeituras, exige que se tenha um Plano de Carreira, mas esse mesmo contrato diz que ele (contrato) pode ser rompido, unilateralmente, a qualquer momento, pelo Poder Público Estadual ou Municipal. O governo do Estado romperá um contrato com a Prefeitura se esta estiver cumprindo todos os itens do contrato, exceto o de garantia de

um Plano de Carreira dos professores? Todos os Municípios devem ter Planos de Carreira, conforme prevêem a Constituição, desde 1988, e na LDB! Contudo, nós não os temos, até hoje, na maioria dos Municípios desse País. Há garantia de concursos públicos, se a contratação por afinidades com o Prefeito acontece na maioria dos Municípios? Por enquanto, apesar da LDB e dos contratos de parceria fazerem referências a isso, nada está garantido.

O município de Ilha Solteira é um dos mais ricos do Estado. Está na lista dos 25 mais ricos porque recebe os benefícios da comercialização de energia elétrica e tem uma forte receita resultante do ICMS que está embutido na conta do consumo de energia. O Prefeito não sabe onde gastar o dinheiro. É um orçamento fantástico para o tamanho da cidade, mas os professores disseram que nada do que foi prometido no processo de municipalização naquela cidade se cumpriu.

De Ilhabela, a APEOESP recebeu certa vez uma consulta do Sindicato dos Servidores Municipais e da Câmara Municipal sobre um contrato entre a Prefeitura e os professores. Este contrato continha apenas quatro artigos prevendo os salários e um prazo de contratação de quatro meses. No último artigo estava dito que as partes reconhecem que não há nenhum vínculo empregatício entre a Prefeitura e o "prestador de serviços". É pior do que a condição de ACT, algo pré CLT. Os professores de Ilhabela e de Ilha Solteira estão sendo submetidos a condições de trabalho piores do que as de 60 anos atrás, numa visão que reforça uma pergunta que até os nossos alunos às vezes fazem: se nós, professores, além de dar aula, somos também trabalhadores.

O problema é que o Prefeito de Ilhabela¹⁰ não faz concurso e coloca para a sociedade: "*ou eu contrato por mais quatro meses (nessas condições precaríssimas) ou não vai haver professores nas escolas.*" Ele faz um processo de chantagem com a sociedade para não cumprir o que a lei manda. Esse Prefeito poderá até sofrer um processo de impeachment, mas o problema dos servidores não ficará necessariamente resolvido, porque ele se nega, simplesmente, a realizar o concurso público. Talvez, nesse caso, a Câmara deva aprovar que até determinada data o pre-

¹⁰ Informações de 1997.

feito tem que realizar o concurso público. O problema é os vereadores de Ilhabela não parecem pensar exatamente assim.

O FUNDEF prevê sua própria existência por 10 anos, exatamente porque o governo avalia que, quando municipalizar o ensino, o FUNDEF deixa de ser uma necessidade, do ponto de vista dos Estados e da União. Os prefeitos que municipalizarem não terão problemas na sua administração, mas vão deixar uma bomba para os próximos prefeitos.

Quem será responsável pelo sistema previdenciário dos futuros professores e funcionários de escolas aposentados no Município? Se o atual prefeito não fizer uma projeção para o futuro, essa bomba vai explodir na próxima administração ou, talvez, na outra. É uma bomba que vai explodir a médio prazo.

Em que pese a aparente contradição da nossa ação sindical, temos que garantir que a Lei Orgânica de cada um dos Municípios preveja o plano de carreira e o acesso ao Serviço Público exclusivamente por concurso público e, que, no intervalo entre um e outro concurso, a contratação seja feita pela CLT, pois a maioria dos professores da rede estadual é contratada em caráter temporário, sem direito sequer a Fundo de Garantia e aviso prévio. Nós simplesmente perdemos o emprego, não somos dispensados. Ficamos sem aulas e perdemos o emprego de repente. Seremos ou não contratados, eventualmente, até para trabalhar na mesma escola, se era da rede estadual e passou a ser da rede municipal.

Municipalização, organização sindical e qualidade do ensino

Membros do Governo alegam que nos colocamos contra a municipalização apenas por razões de natureza corporativa. Chegam a afirmar que estamos preocupados com a sobrevivência da nossa organização sindical – a APEOESP – que poderá se perder com a municipalização.

No que se refere à organização sindical, o governo pode ficar intranquilo e, nós, muito tranquilos. Os sindicatos de professores são os maiores em cada estado brasileiro. Os professores saberão se organizar, mesmo diante da municipalização. Há outros modelos de organização, além do sindicato unitário. Há mo-

delos federativos e há possibilidade, na qual estamos investindo, de que mesmo havendo a municipalização, os professores continuem dentro da APEOESP, um sindicato estadual, porque os próprios professores reconhecem que um pequeno sindicato de 100 ou 200 associados terá menor poder de negociação.

De outro lado, sem abrir mão de nossas preocupações profissionais e da luta pela garantia de nossos direitos como profissionais e como trabalhadores, preocupam-nos sobretudo as graves conseqüências que a municipalização trará para a Educação.

O ex-governador Franco Montoro foi o primeiro a desenvolver o discurso da municipalização. Ele dizia que o serviço público tem que ser prestado pelo Poder Público local porque o cidadão está mais perto desta esfera de poder e pode cobrar melhor. Mas esta moeda tem duas faces. Se é verdade que a população está mais perto do Prefeito, também é verdade que

o prefeito estando mais perto da população, conhecerá todos os professores da sua cidade e poderá trabalhar com eles segundo a lógica da maior ou menor simpatia pessoal ou política. Assim, os professores poderão ser demitidos não pela sua eventual má qualificação, mas, por vezes, exatamente pela sua boa qualificação profissional, se tiver divergências ou for desafeto político do mandatário local.

Desta forma o professor perderá um elemento da maior importância no desenvolvimento do ensino, que é a liberdade de cátedra, prevista no Estatuto do Magistério, pela qual o professor, na sua relação com o aluno, tem a garantia da escolha de método, a possibilidade de desenvolver um processo de Educação que não seja meramente preparar as pessoas para o mercado de trabalho e sim um instrumento de conscientização, de construção da cidadania, de questionamento das relações sociais estabelecidas. Sob o con-



trole direto do Poder Executivo, o professor não terá esta liberdade de opção e, portanto, perde-se aquilo que é mais importante na relação professor/aluno, que é a possibilidade de troca, passando-se a obedecer a lógica do mandatário de momento, seja ele de que partido for.

A Coréia do Sul, ao investir 7% do seu PIB em Educação (o dobro do Brasil, portanto) não optou por municipalizar o ensino. A França não tem um sistema municipalizado e é eficiente. A Itália não tem um sistema municipalizado – apenas a administração burocrática do sistema italiano é municipalizada, mas o contrato dos professores, por exemplo, é igual no país inteiro, do norte, mais rico, ao sul, mais pobre. Cuba tem um sistema nacional e conseguiu quase zerar o analfabetismo, que não chega a 1% da população. Não há exemplos, em todo o mundo, de que a municipalização leve ao êxito educacional. Ao contrário. No Chile, por exemplo, a municipalização levou a um aumento da deficiência do sistema educacional.

Sistema Único de Educação Básica

O sistema educacional brasileiro precisa de mudanças, mas para promover mudanças precisamos fazer como faz uma família quando vai reformar ou construir uma casa. A primeira coisa é saber quantos membros existem na família, escolher os materiais, escolher um bom profissional, porque senão a reforma levará a uma piora da situação, pois na casa poderão não caber todos os membros da família, ainda que do ponto de vista estético possa ser muito bonita.

No Estado de São Paulo, de 4,3 milhões de crianças de zero a seis anos, apenas 1 milhão estão frequentando a pré-escola. Dois milhões de crianças de idade de 7 a 14 anos estão fora da escola no estado de São Paulo e a municipalização não apresenta os instrumentos para solucionar isto.

Diante de uma proposta de mudança, temos que analisá-la utilizando os instrumentos disponíveis. No que se refere a financiamento da Educação, eles não nos levam à conclusão de que vá haver melhoria de salário para os professores, de que haverá Plano de Carreira, de que teremos mais equipamento nas escolas na

maioria dos 645 Municípios do Estado de São Paulo. A julgar pelo que consta nos orçamentos municipais estas coisas não acontecerão.

É preciso discutir que reforma fazer. Melhor seria se criássemos um fundo global, abarcando todos os 25% que têm que ser gastos com Educação pelo Estado e pelos Municípios, mais a metade dos 18% que a União tem que gastar com o ensino básico, reservando os outros 9% para o ensino superior.

No Estado de São Paulo, poderíamos ter, com os mesmos recursos existentes hoje¹¹, ao invés de um fundo equivalente a R\$ 4 bilhões, R\$ 6,3 bilhões. São R\$ 2,3 bilhões a mais para pré-escola, ensino fundamental e médio, incluindo e estendendo a alfabetização de jovens e adultos e o ensino supletivo, o que daria aos jovens e adultos a chance que não tiveram em idade própria, pois um projeto de Educação só pode ser sério se for para incluir.

A LDB permite a construção de um sistema onde a escola é co-responsabilidade dos Poderes Públicos Estadual e Municipais. A escola não seria, portanto, estadual ou municipal. Seria uma escola pública de co-responsabilidade. A LDB permite uma situação em que cada Município, de acordo com a sua capacidade financeira, se responsabilizaria por alguns itens da despesa educacional (por exemplo, a parte física, equipamentos etc). O Governo do Estado entraria com a outra parte, de acordo com a sua capacidade (por exemplo, os salários dos profissionais em Educação).

Uma Política Educacional excludente

Do ponto de vista de uma solução global, o ideal é que se tenha um censo educacional. Não se pode levar em conta, simplesmente, a somatória das matrículas existentes. Temos que incluir também os que estão fora da escola.

A propósito, a proibição da Secretaria da Educação de ingresso de crianças que completariam 7 anos só em julho, agosto, setembro, na 1ª série de ensino fundamental não tem base científica nenhuma. Pelo contrário, os recentes estudos estão informando que esta nova geração está tendo uma oportunidade que nós, gerações anteriores, não tivemos. Elas estão tendo contato com novos instrumentos tecnológicos.

Isto está provocando nas pessoas novos processos mentais. Está se modificando, inclusive, o desenvolvimento intelectual do ser humano a partir dessas novas conquistas.

A maioria dos países europeus está iniciando o que equivale ao nosso chamado ensino fundamental aos 5 anos! E a Secretária da Educação, no Estado de São Paulo, o mais rico do País, diz que uma criança que só completa 7 anos em agosto não está em condições de acompanhar o ensino fundamental. É uma barbárie!

Ao pensarmos nosso projeto, temos que pensar no censo educacional porque ele pode detectar todas as crianças nas suas devidas faixas etárias, para sabermos, de fato, quantas crianças existem em cada Município e não só aquelas que estão matriculadas em alguma escola. Detectaremos, assim, crianças em idade escolar fora da escola por estarem trabalhando, o que é um outro crime deste País, às vezes, cometido pelos próprios pais.

O papel das Câmaras Municipais

O FUNDEF não é, necessariamente, sinônimo de municipalização. Temos que fazer com esse dinheiro fique a serviço da Educação, para que não tenhamos uma situação na qual os profissionais fiquem sujeitos àquelas vicissitudes que já citamos, nem que o sistema fique sujeito a uma fragmentação na qual não se garanta a igualdade e a unidade do sistema.

Ocorre que o governo do Estado quer, simplesmente (assim como no caso da saúde) livrar-se das classes de 1ª a 4ª séries e, num segundo momento, livrar-se de todo o ensino fundamental. O governo do Estado pressiona as prefeituras para que municipalizem. Pela lógica do FUNDEF, o governo não precisaria fazê-lo, pois se a Prefeitura não tem gasto com o ensino fundamental, o dinheiro do FUNDEF fica na mão do Estado. Trata-se, porém, de uma opção política e administrativa do governo estadual para passar adiante suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Infelizmente, a maioria dos vereadores não sabe o poder que tem na mão. O Prefeito não pode municipalizar se a Câmara Municipal não aprovar. O Conselho

¹¹ Dados de 1997.

Municipal de Educação não será do jeito que o Prefeito quer. Se ele quiser impor, a Câmara Municipal pode não aprovar. Ela pode aprovar que tem que ter um censo educacional e obrigar o Prefeito a realizá-lo sob pena de sanção prevista na própria lei aprovada pelos vereadores.

Lamentavelmente, sabemos que os executivos constroem maiorias na Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais por afinidade política com os vereadores ou por outros mecanismos menos nobres. São poucos, Infelizmente, os vereadores que têm um posicionamento político e ideológico. A maioria é fisiológica e vota de acordo com outros critérios que não a sua consciência.

Neste processo de barganhas, um novo governador poderá romper o contrato assinado com a Prefeitura. Uma escola que foi municipalizada, pode ser estadualizada novamente, num vaivém que tem conseqüências muito sérias para a Educação.

Em Bertioga houve municipalização, mas a Prefeitura não conseguiu sustentar o processo e está desmunicipalizando¹². O Prefeito diz que está devolvendo as escolas estaduais para o governo do Estado, mesmo sendo, em tese, a favor da municipalização.

Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino

Quanto à gestão do sistema municipal, temos que procurar os vereadores, o Prefeito, o secretário de Educação ou chefe do Departamento de Educação, os representantes do Poder Público e buscarmos uma ampla negociação. Devemos negociar para que o Conselho Municipal de Educação seja composto com representantes de 1/3 do Poder Público (Prefeitura e Câmara Municipal), 1/3 dos profissionais de Educação e 1/3 de representantes dos usuários. É um princípio fundamental, pelo qual nenhum segmento detém a maioria e as idéias podem ser debatidas, podendo haver convencimento, negociação política no bom sentido da palavra. Nem sempre a melhor idéia é a defendida originariamente pelo Prefeito, pelos professores, pelos alunos ou pais dos alunos. Por isso o debate é importante.

Existem Conselhos Municipais onde quem indica o representante dos professores ou dos pais é o Prefeito. Os pais,

alunos e professores é que têm que escolher seus representantes com absoluta autonomia. Por outro lado não podemos nos iludir com a idéia de que o Conselho Municipal tudo pode. Ele tem restrições na própria lei; não está assim tão aberto à participação da sociedade.

A lei diz que tem que haver o Conselho Municipal, mas não estabelece o número de seus membros. Isto deve ser previsto na Lei Municipal que cria o Conselho Municipal e determina a sua composição, o número de membros, se tem um presidente e quem o indica (se é o coletivo, se é o prefeito). Essa lei tem que ser aprovada na Câmara. O Poder Executivo pode tomar a iniciativa de elaborar um anteprojeto, mas a Câmara pode rejeitar, modificar ou emendar a proposta original do Prefeito.

Isto não se confunde com o Fórum da sociedade. As entidades da sociedade civil têm tomado essas iniciativas de criar fóruns de Educação, que são mais amplos do que os conselhos, mas não são institucionais. São iniciativas positivas e necessárias, mas são fóruns informais do ponto de vista legal. Às vezes, porém, por serem mais representativos, acabam sendo orientadores de políticas a serem levadas para o debate no interior do Conselhos Municipais de Educação.

Lamentavelmente, os nossos Conselhos Municipais não são deliberativos no que se refere a certas políticas. Por exemplo: o Conselho pode ter um proposta sobre Plano de Carreira, mas ela tem que ser aprovada na Câmara. O poder legislativo no Município é a Câmara Municipal, não o Conselho Municipal de Educação.

A Luta da APEOESP contra a Municipalização

As experiências de municipalização já ocorridas demonstram que esta não é a solução para os problemas da Educação. Ao contrário, suas conseqüências são a piora da qualidade do ensino, a precarização dos direitos dos profissionais da Educação e o surgimento de novos problemas, cujos efeitos tendem a aparecer a médio e longo prazos.

Desta forma, a APEOESP reafirma sua posição, consignada em Congressos, Encontros e outras instâncias da entidade, CONTRA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO e vem desenvolvendo, em permanente diálogo com outros setores sociais, uma campanha de esclarecimento sobre essa questão visando assegurar o engajamento da sociedade na luta contra esse projeto do governo.

A APEOESP prosseguirá sua jornada de luta contra a municipalização, percorrendo os 645 Municípios do estado de São Paulo, debatendo com os Poderes Públicos (Prefeitos e Câmaras Municipais), com as entidades estudantis, sindicais e populares as estratégias possíveis para barrar ou reverter o processo de municipalização e buscando organizar todos os professores das redes oficiais de ensino no interior da entidade.

Assim, buscamos assegurar o direito de todos a uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos.

¹² Informação de 1997.



Expediente



A íntegra do relatório da pesquisa pode ser obtida no site <http://www.acaoeducativa.org>

Edição de texto: Robinson Sasaki

Edição gráfica: Rosely Soares e Carlos Roberto Ferreira dos Santos

Diretores responsáveis da APEOESP: Maria Izabel Azevedo Noronha, Luiz Cláudio de Lima e Roberto Felício.
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

Fotos: Regina Vilela e Robson Martins

Gráfica e Fitolito: TARRAFA Gráfica e Editora Ltda.

Tiragem: 15.000 exemplares

PESQUISA

Coordenação: Marcos Edgar Bassi

Pesquisa: I-Juca Pirama Camargo Gil

Supervisão técnica: Vicente Rodrigues e Maria Clara Di Piero

Colaboração: Elie Ghanem

Apoio: The Save the Children Fund

A Municipalização do Ensino em São Paulo

11/2001

Campanha Nacional pelo Direito à Educação



Ação Educativa

Assessoria, Pesquisa e Informação

Rua General Jardim, 660 - Vila Buarque
01223-010 - São Paulo - SP - Brasil
Fone/Fax: (11) 3151.2333
E-mail: acaoeduca@acaoeducativa.org
Home-page: <http://www.acaoeducativa.org>

Ação Educativa é uma organização não governamental sem fins lucrativos que se propõe a contribuir na constituição e efetivação dos direitos educativos e de juventude, tendo em vista a promoção da justiça social e o fortalecimento da democracia participativa.

Diretoria

Marília Pontes Sposito (Presidente);
Luiz Eduardo Wanderley (Vice-presidente);
Pedro de Carvalho Pontual (Diretor técnico);
Vicente Rodriguez (Diretor financeiro);
Nilton Bueno Fischer (Diretor secretário).

Secretaria Executiva

Sérgio Haddad (Secretário executivo);
Vera Maria Masagão Ribeiro
(Secretária executiva adjunta).

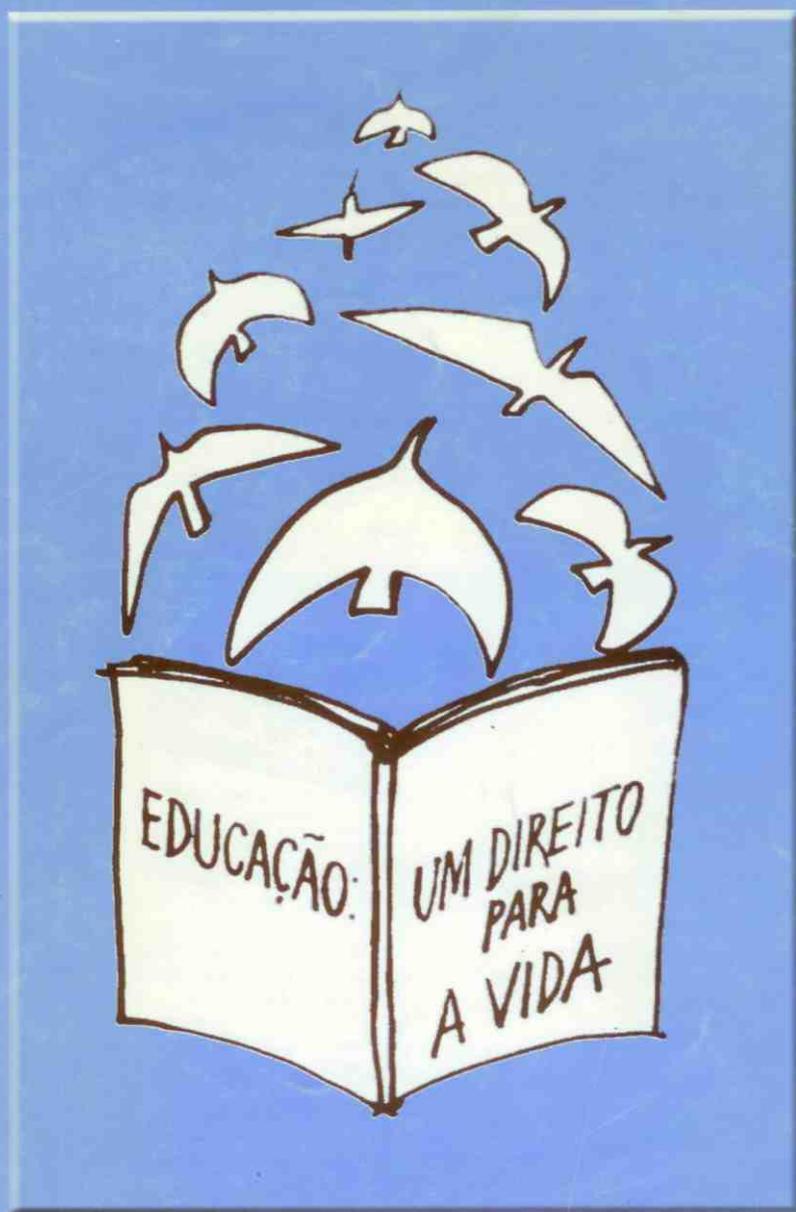


SINDICATO DOS
PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Filiado à  e 

Victorino, Secretária de Formação: Luzia Conceição Quinezi. Secretária de Política Sindical: Carmen Luiza Urquiza de Souza. Secretária de Políticas Sociais: Rita de Cássia Cardoso. Secretária para Assunto do Aposentado: Abigail do Amaral Maduro. Secretária de Comunicações: Luiz Cláudio de Lima. Secretária Geral de Organização: Margarida Maria de Oliveira. Secretários de Organização: Jovina Maria da Silva (coordenadora da Capital) Jomar Lopes da Silva (coordenador da Grande São Paulo), Ruy Carlos Rodrigues Penha, Isaura Deolinda Camargo D'Antonio, Luiz David de Macedo, Roberto Felício.

DIRETORIA EXECUTIVA - *Presidenta*: Maria Izabel Azevedo Noronha. *Vice-Presidente*: Antonio Carlos Garcia. *Secretário Geral*: Paulo César Pinheiro da Silva. *Secretária de Finanças*: Zenaide Honório. *Vice-Secretário de Finanças*: Ariovaldo de Camargo. *Secretário de Administração*: Miguel Noel Meirelles. *Secretária de Patrimônio*: Waldivina Francisca Tertuliano. *Secretária de Assuntos Educacionais e Culturais*: Francisca Pereira da Rocha. *Secretária de Legislação e Defesa dos Associados*: Nilceia F. **DIRETORIA ESTADUAL**: Adélia Marcondes dos Santos, Adriano Pires de Lemos, Alcides Lino Cunha, Ana Regina Martins, Antonio Aparecido C. de Andrade, Antonio Amalio Alves, Antonio Carlos Martins (*in memoriam*), Antonio Carlos Pereira da Silva, Aquidames Monteiro Coutinho, Archimedes Becheli Filho, Amalio Farchi, Ary Neves da Silva, Berenice S. de Oliveira, Carlos Alberto R. Lopes, Carlos Cesar G. Sturari, Carlos Ramiro de Castro, Cláudia A. R. S. Ruzene, Davi Domingos, Dulio A. Duka de Souza, Durvalina Gomes da S. Garcia, Edith Sandes Salgado, Edina Penha Araujo, Edson G. Carneiro, Edson Yoshio Kawahata, Elza Pereira da Silva, Eni Silva, Fabio Hariston da Cunha, Fláudio Azevedo Lima, Frederico Lopes Neto, Genilson dos Santos, Geny Pires G. Tiritilli, Geraldo Inácio Marques, Hamilton Felix de Souza, Ivete Bernardino Sozzi, Jaqueline Miriam A. Jubileu, João Lima Filho, José Augusto Avieze, José Augusto de Souza, José Eduardo C. Zuccoli, José Luiz Homor, José Roberto G. Pereira, Juvenal de Aguiar Penteadinho Neto, Laerte Alberto Junior, Lisel Ribas Ramos, Lisete Gouvea, Luis Fernando Pessoni, Luiz Merida Rodrigues, Magali Oliveira e Silva, Marco Antonio D. R. da Silva, Marcos Francisco Alves, Maria Angélica R.R. Ribeiro, Maria Augusta Camuci, Maria Beatriz P. Neves, Maria Cecília R. Solera, Maria do Carmo O. Ros Hernandez, Maria Inês Lourenço Luizon, Maria José da Silva, Maria Licia Ambrosio Orlandi, Maria Margarida da Silva, Maria Senna do Nascimento, Maria Sufaneide Rodrigues, Marluvia Gonçalves de Abreu, Marly F. O. Lima, Nadim Antonio Amad, Nanci de Oliveira Santos, Nina Rosa Saran Sartori, Paula Nascimento de Souza, Paulo Rogerio Correa, Pedro Fernandes, Rauli Moreno Calazans, Regina Célia de Oliveira, Renilda Duraes V. Munduruca, Ricardo Alexandre A. Bocalon, Ricardo Augusto Botaro, Roberta Lara M. Lima, Roberto Franklin de Leão, Rogerio Bento Negrini, Ronaldo Torelli, Sebastião Dionizio (*in memoriam*), Solange A. Benedeti Penha, Solon Lima, Sonia A.A. de Arruda, Sonia Puglia, Sulamita A. Lima Duarte, Teresinha de Jesus S. Martin, Valter Peres Franco, Vanildo Fernandes Rocha, Vera Lucia Severiano, Virgilio M. Domingues, Vilma Nogueira, Walmir Gonçalves Santos, Wanderley Luiz Righeto.



Campanha Nacional pelo Direito à Educação