

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA  
POLÍTICA

SANDRA CRISTINA GOMES

**Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do  
ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil  
(1997-2000)**

São Paulo  
2008

SANDRA CRISTINA GOMES

**Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

São Paulo  
2008

## Folha de Aprovação

Sandra Cristina Gomes  
Fatores Explicativos da Municipalização

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovado em:

### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

À Isabel, do atendimento ao usuário da Fundação Seade, pela presteza nas várias demandas por dados, assim como Carlos França, da mesma instituição, pela gentileza de organizar planilhas no formato que precisava. A Gustavo Coelho e Maria Paula Ferreira pelas orientações na busca de dados na Fundação.

À Lídia Ferraz, do INEP, pela rapidez com que disponibilizou informações do Censo Escolar que pedi. Ao pessoal do Setor de Arquivos do jornal O Estado de S. Paulo pela excelente pesquisa no acervo do jornal.

A Eric Daniele por ter me ajudado a organizar uma primeira versão do banco de dados usado nesta tese, com um volume monstruoso de dados e informações.

Ao professor Rubens Camargo Barbosa, do departamento de educação da USP e ex-secretário de educação em São Carlos e Suzano, que me concedeu uma valiosa entrevista sobre a municipalização e Fundef, coisa de quem conhece a política de educação na teoria e na prática.

Ao grupo de estudos dos orientandos da professora Marta Arretche pelas reflexões sobre textos de interesse comum e onde aprendi bastante. A Daniel Vazquez por várias discussões sobre o Fundef e os impactos financeiros que conhece muito bem.

Pelas pequenas colaborações que me fizeram ganhar tempo, agradeço Renata Gonçalves, Renata Bichir, Andrea de Freitas, Julio da Cesar Costa e Celso Roma. Ao diretor do Centro de Estudos da Metrópole, Eduardo Marques, pelo apoio durante a fase crítica de uma tese que é escrever.

À banca de qualificação, formada por três excelentes pesquisadores, Haroldo Torres, Eduardo Marques e Marta Arretche que fizeram observações e sugestões preciosas, ainda que não tenha sido possível incorporar todas elas porque simplesmente não havia mais tempo.

Ao grupo de estudos sobre acesso da população às políticas públicas do CEM/Cebrap, a quem devo tantas das reflexões que estão presentes nesta tese, em especial Thais Pavez e Haroldo Torres, coordenador das pesquisas, com quem aprendi tanto que (acho) nunca terei condições de retribuir na mesma medida.

A minha orientadora e professora Marta Arretche que, além de ser minha principal referência bibliográfica, fez leituras cuidadosas de diferentes versões desta tese e observou pontos importantes, que eu não havia conseguido enxergar, com paciência e bom humor.

Edgard Fusaro e Maria Paula que sempre estiveram à disposição para minhas dúvidas em estatística, que maravilha (e raridade) encontrar estatísticos que entendem as perguntas das ciências sociais.

Ao pessoal da secretaria do departamento de ciência política que sem eles (e o bom humor deles!) seria impossível cumprir os prazos e procedimentos ultra-burocráticos da Universidade de São Paulo.

To my husband, Antony, who shares with me the passion and belief that politics do make a difference to people's lives and cooked lots of delicious meals while I stayed in front of the computer, "recipes for sale on request", he says, using the opportunity to advertise.

Meus pais que sem a crença deles no valor da educação e do conhecimento eu não teria chegado até aqui.

Por fim, agradeço a todos aqueles que têm feito esforços para disponibilizar informações, dados, textos, documentos etc. na Internet, eliminando as distâncias geográficas e, especialmente, aos que têm a coragem de tornar transparente e de fácil acesso informações de interesse público. Para mim, os casos exemplares são os sites da Câmara dos Deputados e do INEP.

“All reforms in the public sector are in essence experiments. The knowledge base on which the policy-making is carried out is sufficiently tenuous, and the number of factors involved so large, that we should be honest with ourselves and think about any large-scale social intervention as in essence an experiment. This is not to say that experiment should not use as much knowledge and evidence as is available when it is being designed (...). Many (if not most) of the problems currently facing governments in social policy do not have the clear cause and effect relationships that would be necessary for effective design of policy”.

(Guy Peters, *Policy Reform: Is Uniformity the Answer?* The Political Quarterly, vol. 74, n. 4, October 2003)

“Deliberation may lead to a decision that is reasoned: it may enlighten the reasons the decision is taken and elucidate the reasons it should not be taken. Even more, these reasons may guide the implementation of the decision, the actions of the government. But the authorization for these actions, including coercion, originates from voting, counting heads, not discussion”.

(Adam Przeworski, *Deliberation and Ideological Domination*. Elster, Jon (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998; grifo meu)

## RESUMO

Esta tese analisa os fatores que afetam as escolhas dos governos subnacionais com relação à provisão de serviços públicos na federação brasileira, tomando como objeto empírico de análise o crescimento da municipalização do ensino fundamental no país (1997-2006). A interpretação dominante sobre a municipalização no Brasil aponta o Fundef, uma norma aprovada pelo governo federal, como o único fator explicativo desse resultado. A razão para isto é que as regras desta norma federal passam a atrelar o atendimento de alunos à receitas orçamentárias, o que teria despertado o interesse dos municípios em ampliar suas redes de ensino. No entanto, esta tese demonstra que o Fundef não é um fator suficiente para explicar nem a municipalização, nem a grande variação nos graus de municipalização verificados nos estados, bem como um número significativo de municípios paulistas que, mesmo com os incentivos do Fundef, optaram por não aumentar o atendimento municipal. Esse resultado só pode ser explicado por um conjunto de fatores que incluem outras regras federais e estaduais, a situação das contas públicas no momento da implementação do Fundef, o patamar inicial das matrículas, o partido político de governadores e prefeitos e outras variáveis de contexto local, como disponibilidade orçamentária e aspectos demográficos. As principais conclusões desta tese são: 1) o interesse dos governos estaduais em transferir o atendimento para seus municípios é o fator mais importante para explicar a municipalização e 2) quando este interesse se consubstancia em programas estaduais de municipalização, com incentivos adicionais ao Fundef, esses se tornam o principal fator explicativo da variação observada.

Palavras-chave: Municipalização, Fundef, estados e municípios, governo federal, partidos

## ABSTRACT

This thesis analyses the factors which explain the choices of subnational governments concerning the provision of public policies in the Brazilian federation. As a means of empirical testing, the decentralization of primary education from the states to municipalities, between 1997 and 2006, is taken as an object of study. The predominant interpretation on this matter points to the approval of a federal norm, known as Fundef, as the sole factor explaining decentralization. The reason for this interpretation is that the norm links the number of students being attended to the distribution of revenues, therefore, motivating city mayors to expand their school systems. However, this thesis shows that Fundef is not a sufficient factor to explain neither the decentralization nor the variation observed in the levels of decentralization among Brazilian states. Furthermore, an analysis of the choices made by municipalities in the state of São Paulo reveals that a significant number of them decided not to increase their school systems after the approval of the federal norm. All these results can only be explained when a set of other factors are incorporated into the analysis. Relevant factors are shown to be: other federal and state-level institutional rules, the situation of public finances at the time of Fundef's implementation, the initial level of student's enrolment, the political party of governors and mayors, and other specific, local variables, such as the availability of budget resources and demographic aspects. The two main conclusions of this thesis are: 1) the interest of state governments to transfer the responsibility of primary schools to their municipalities is the most important factor that explains successful decentralization and 2) when this interest is transformed into state programs with extra incentives to further decentralization, these become the main factor that explains the observed variation.

Keywords: decentralization, Fundef, states and municipalities, federal government, political parties

## LISTAS

### Lista de Figuras

Figura 1 - Distribuição Hipotética (A) das Preferências de um Eleitorado sobre Gastos Sociais e Programas de Governos dos Partidos.....	26
Figura 2 - Distribuição Hipotética (B) das Preferências de um Eleitorado sobre Gastos Sociais e Programas de Governos dos Partidos.....	27
Figura 3. Árvore de CHAID segundo grau de municipalização e variáveis de contexto. Municípios paulistas, 1996-2000. ....	171

### Lista de Tabelas

Tabela 1 - Gastos obrigatórios em educação e valores aluno/ano (per capita) na rede municipal de ensino. Municípios de Rubinéia e Barra do Chapéu, 2004.....	45
Tabela 2 - Matrículas no ensino fundamental por rede de ensino, participação das matrículas municipais no total da rede pública e variação no período. Estados da federação e Brasil, 1996/2006.....	71
Tabela 3 - Participação e variação nas matrículas das redes municipais* segundo ciclos do ensino fundamental e estados da Federação, 1997-2004. ....	81
Tabela 4 - Crescimento da participação das matrículas nas redes municipais no total da rede pública entre 1996 e 2006 e partidos dos governadores eleitos. Estados da Federação e Brasil. 85	
Tabela 5 - Matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental público por rede de ensino. Estado de São Paulo, 1996-2004.....	93
Tabela 6 - Matrículas de 5ª a 8ª série no ensino fundamental público por rede de ensino. Estado de São Paulo, 1996-2004.....	94
Tabela 7 – Tipologia de municípios segundo grau de municipalização da 1ª a 4ª série, 1996-2000. Municípios Paulistas. ....	131
Tabela 8 – Total de escolas estaduais transferidas para os municípios segundo ano da resolução. Estado de São Paulo, 1987-2005.....	137
Tabela 9 - Grau de municipalização segundo assinatura de convênios com o governo do Estado. Municípios paulistas, 1998-2000. ....	139
Tabela 10 - Estatística descritiva da receita municipal tributária per capita segundo grau de municipalização. Municípios paulistas. ....	146
Tabela 11 - Distribuição percentual da população em idade escolar segundo grau de municipalização. Municípios paulistas. ....	149
Tabela 12 - Taxa de crescimento anual da população de 7 a 10 anos segundo grau de municipalização. Municípios paulistas, 1991/2000. ....	152
Tabela 13 – Classes de crescimento populacional entre 1991 e 2000 segundo a forma da municipalização. Municípios paulistas. ....	153
Tabela 14 - Variação nas matrículas de pré-escola segundo grau de municipalização. Municípios paulistas, 1996-2000. ....	155
Tabela 15 - Distribuição percentual dos graus de municipalização segundo partido do Prefeito eleito em 1996. Municípios Paulistas.....	164
Tabela 16 – Formas de municipalização segundo o partido do Prefeito. Municípios paulistas*. ....	166

### Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual das matrículas no ensino fundamental por rede de ensino. Brasil, 1991/2006. ....	69
Gráfico 2 - Evolução do gasto aluno/ano no ensino fundamental da rede estadual de ensino (em R\$ de 2004).....	104
Gráfico 3 - Box-plot da receita municipal corrente per capita em 1997 segundo grau de municipalização. Municípios paulistas. ....	143
Gráfico 4 - Box-Plot da receita municipal corrente segundo grau e forma de municipalização. Municípios paulistas.....	145
Gráfico 5 - Box-Plot do gasto aluno/ano em educação infantil em 2000 segundo grau de municipalização da 1ª a 4ª série. Municípios Paulistas. ....	156
Gráfico 6 - Box-Plot da Proporção de Crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 1991 segundo Grau de Municipalização de 1ª a 4ª série. Municípios Paulistas. ....	157

Gráfico 7 - Box-Plot da proporção de crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 2000 segundo graus de municipalização da 1ª a 4ª série. Municípios paulistas.....	158
Gráfico 8 - Variação da proporção de crianças de 7 a 14 anos fora da escola entre 1991 e 2000 segundo graus de municipalização de 1ª a 4ª série. Municípios paulistas.....	159

### **Lista de Quadros**

Quadro 1 - Correlações entre grau e forma da municipalização e indicadores da dimensão finanças municipais. Municípios paulistas, 1997-2000.....	141
Quadro 2 - Correlações entre grau e forma da municipalização e indicadores da dimensão demográfica. Municípios paulistas, 1997-2000. ....	148
Quadro 3 – Simulação da classificação dos partidos por clivagem ideológica* segundo graus de altíssima municipalização. Municípios paulistas. ....	165



## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
Fatores Explicativos das Decisões dos Governos Subnacionais .....	15
A) Instituições: Incentivos e Constrangimentos .....	15
B) Política num Estado Federativo: Regras que Limitam a Autonomia Decisória dos Governos Subnacionais .....	18
C) O Papel dos Governos Estaduais na Implementação de Políticas .....	20
D) Partidos Políticos nos Governos Subnacionais.....	23
E) O Legado das Políticas Prévias e as Desigualdades Estruturais da Federação .....	29
Estrutura da Tese .....	31
<b>Capítulo 1 – Fundef: Processo Decisório e Racionalidades Esperadas na Esfera Federal. 33</b>	
Seção 1.1 - O Que É (e o que Não É) o Fundef.....	34
Seção 1.2 – Governo e Oposição na Tramitação do Fundef.....	47
Seção 1.3 - Fundef e a Municipalização do Ensino: Racionalidades Esperadas .....	56
<b>Capítulo 2 – O Papel dos Estados na Municipalização do Ensino Fundamental .....</b>	<b>64</b>
Seção 2.1 – Municipalização nos Estados: Interesses Municipais ou Estaduais? .....	67
Seção 2.2 – Variações por Séries do Ensino Fundamental.....	80
Seção 2.3 – Partido do Governador e Municipalização.....	84
Seção 2.4 - Considerações Finais .....	87
<b>Capítulo 3 - A Agenda de Municipalização do Ensino Fundamental do Governo do Estado de São Paulo.....</b>	<b>90</b>
Seção 3.1 – Razões para Transferir o Atendimento para os Municípios .....	92
Seção 3.2 – A Estratégia de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.....	106
Seção 3.3 – Resultados do Programa Estadual .....	112
Seção 3.4 – Reação dos Municípios .....	115
Seção 3.5 – Oposição ao Programa Estadual.....	118
Seção 3.6 - Considerações Finais .....	121
<b>Capítulo 4 - Graus de Municipalização nos Municípios Paulistas: Tipologia e Fatores Explicativos.....</b>	<b>124</b>
Seção 4.1 - O Município como Unidade de Análise.....	125
Seção 4.2 - Diferentes Estratégias de Municipalização no Estado de São Paulo: Tipologia de Municípios.....	129
Seção 4.3 – Fatores Explicativos das Diferentes Estratégias de Municipalização em São Paulo	135
4.3.1) Assinatura de Convênios de Transferência.....	136
4.3.2) Finanças Municipais .....	140
4.3.3) Aspectos Demográficos .....	146
4.3.4) Aspectos Educacionais .....	153
A) Prioridade do Atendimento Pré-escolar em Oposição ao Ensino Fundamental.....	154
B) Crianças fora da escola como reflexo da demanda por ampliação de vagas .....	156
4.3.5) Partido Político do Prefeito.....	159
Seção 4.4 - Síntese dos resultados .....	168
<b>Conclusões.....</b>	<b>181</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>188</b>
<b>Apêndice A.....</b>	<b>198</b>
<b>Notas Metodológicas: Organização do Banco de Dados, Fontes de Dados e Cálculos dos Indicadores Utilizados .....</b>	<b>198</b>
<b>Apêndice B – Notas Metodológicas: Tipologia de Municípios e Resultados por Município .....</b>	<b>213</b>
<b>Anexo A - Íntegra das Legislações e Normas Citadas.....</b>	<b>244</b>

## ***Introdução***

Esta tese trata dos fatores que afetam as escolhas de políticas públicas dos governos subnacionais. Este é um tema ainda pouco explorado pela ciência política brasileira, em particular por estudos empíricos que examinem as proposições explicativas presentes no debate. As interpretações sobre estas decisões tendem a atribuir um peso importante a fatores de ordem demográfica, bem como às desigualdades horizontais e de capacidade de gasto. Na ciência política, disputa-se a influência de diferentes instituições tais como os partidos políticos e diferentes tipos de incentivos institucionais.

A escolha do crescimento da municipalização do ensino fundamental nos últimos dez anos no Brasil como objeto de análise permitiu testar empiricamente a importância relativa destes distintos fatores sobre a decisão dos governos subnacionais de assumir ou não a responsabilidade pela oferta desse serviço público.

A explicação dominante nos estudos aponta o Fundef, uma norma aprovada pelo governo federal, como fator explicativo desse crescimento pois induziu os municípios a criarem ou aumentarem suas redes de ensino (Souza, 2005; Semeghini, 2001; Ribeiro, 2005; Pinto 2002; Rodriguez, 2001; Melo, 2005; Abrucio, 2005; Arretche, 2002; Neubauer, 1999; Costa, 1998; Castro, Barreto e Corbucci, 2000; Laczynski, 2004). De fato, a implementação nacional do Fundef, em 1998, coincide com o rápido crescimento da municipalização do ensino fundamental no Brasil. Em 1996, uma minoria de alunos de todo o ensino fundamental público no país freqüentava uma escola municipal (37%), o restante (63%) freqüentava escolas das redes estaduais de ensino. Em 2006, ou seja, dez anos depois, tal cenário havia se invertido totalmente. Os municípios passaram a atender 60% dos alunos do país.

Trata-se de um aumento considerável das responsabilidades dos municípios na oferta deste serviço público, e muito rápido, se levarmos em conta que já em 2000, ou seja, três anos após a implementação nacional do Fundef, as redes municipais passaram, pela primeira vez, a atender a maioria dos alunos (51%). Em termos de número de matrículas, estamos falando de um incremento de, pelo menos, 7 milhões de alunos nas redes municipais de ensino, entre 1996 e 2006, paralelo a uma redução de cerca de 6,6 milhões de matrículas nas redes estaduais. Em outras palavras, trata-se de um intenso movimento de transferência na provisão desse serviço educacional da esfera estadual para a municipal.

As análises sobre o Fundef o entendem como onexo causal entre o baixo patamar de atendimento municipal, anterior à aprovação da norma, e o posterior crescimento da municipalização. A razão disto é que as regras do Fundef atrelavam o atendimento de alunos a receitas orçamentárias, alterando os cálculos dos prefeitos e despertando o interesse em assumir a oferta do ensino fundamental.

Dessa interpretação, no entanto, emergem dois problemas analíticos. Ambas apontam para os limites de interpretar o Fundef como condição suficiente para a municipalização do ensino fundamental. O primeiro é que essa regra federal não atribui exclusivamente aos municípios a distribuição de receitas vinculada ao número de alunos. Pelo contrário, como as competências continuam compartilhadas entre estados e municípios, com relação à obrigatoriedade de atender alunos do ensino fundamental, em tese qualquer governo subnacional poderia ter interesse em aumentar o alunado desse nível de ensino. O Fundef não tem nenhuma regra que priorize a distribuição de

recursos para os municípios. A norma é válida para todos os governos subnacionais.

A pergunta que daí decorre é: por que esperaríamos que o Fundef gerasse municipalização e não estadualização do ensino? Ou, dito de outra forma, por que os governos estaduais, justamente após a aprovação do Fundef, não “correram atrás dos alunos” (uma expressão muito utilizada nas discussões e análises sobre o Fundef) para recuperar ou mesmo aumentar suas receitas orçamentárias? Não há razões para assumir que apenas os municípios teriam este interesse.

A segunda objeção decorre da análise dos resultados da municipalização. O Fundef, apesar de ser uma regra nacional, ou seja, válida para todos os governos estaduais e municipais, não gerou uma municipalização homogênea em todo o país. A observação dos resultados por estados da federação revela uma surpreendente variação, um aspecto pouco explorado nos estudos. Há estados em que a ampliação das redes municipais foi muito intensa e outros em que, foi muito pequena. Mesmo entre os municípios do estado de São Paulo, que esta tese adota como estudo de caso, há diferentes graus de municipalização, inclusive um número significativo de municípios que simplesmente não modificaram seus patamares de atendimento mesmo após a aprovação do Fundef.

Com relação a este segundo problema analítico a ser investigado, a pergunta é: num contexto institucional em que há incentivos para ampliar o atendimento do ensino fundamental e punições para aqueles que não o fizerem e sendo esta uma regra válida para todos os governos subnacionais, o que explica os diferentes graus de municipalização entre os estados bem como entre os municípios do estado de São Paulo?

Este conjunto de questões suscita a hipótese de que devem haver outros fatores que explicam as decisões dos governos subnacionais. As análises que atribuem esse resultado exclusivamente ao Fundef não explicitam o mecanismo que gerou a municipalização - e não produziu, por exemplo, estadualização do ensino fundamental. Na verdade, estas análises assumiram que, uma vez que o crescimento da municipalização coincidiu temporalmente com a aprovação do Fundef, este deve ser necessariamente seu elemento causal. Isto ocorre porque estes estudos estão restritos à análise dos incentivos e constrangimentos de uma norma apenas, o Fundef, quando, na verdade, há um conjunto de outros fatores que afetam os cálculos dos governos subnacionais.

Com isto quero dizer que o Fundef não pode ser o único elemento explicativo desse resultado. Ele não é suficiente para explicar nem a municipalização, nem a variação de resultados observados no país. Como aponta Elster (1994; 1998), os fenômenos sociais, políticos e humanos que interessam às ciências sociais explicar dificilmente terão apenas um fator determinante. Podemos, portanto, esperar encontrar uma combinação de condições que, se ocorrerem, provavelmente (e não certamente) produzirão um determinado resultado (Arretche, 2006; Marques, 2006). Assim, a perspectiva analítica adotada aqui é uma tentativa de identificar os mecanismos e processos que explicam as escolhas dos governos subnacionais, em que o Fundef é apenas um dos elementos a ser considerado. Esta tese conclui que os diferentes graus de municipalização não podem ser explicados por um único fator e, ao final, propõe um novo modelo explicativo da municipalização, que combina outros elementos e rejeita a premissa de que a racionalidade que guia as escolhas dos governos subnacionais seja unicamente a maximização de receitas.

Ao examinar os elementos explicativos das decisões dos governos subnacionais, esta tese conclui que a municipalização das matrículas do ensino fundamental é explicada pelo interesse dos governos estaduais em transferir o atendimento para seus respectivos municípios. Em outras palavras, o interesse dos municípios em assumir encargos, derivados exclusivamente dos incentivos do Fundef, não é suficiente para explicar o resultado.

A variação observada é resultado de uma combinação de fatores. A análise desenvolvida nesta tese demonstra que as condições das contas públicas ou a disponibilidade de recursos orçamentários no momento de implementação do Fundef, o partido do ocupante do cargo executivo, os aspectos demográficos de um município e o legado das políticas prévias, ou seja, o patamar inicial das matrículas, explicam, por um lado, as decisões dos governos estaduais em transferir (ou não) o atendimento do ensino fundamental e, por outro, as escolhas dos governos municipais em assumir (ou não) esses novos encargos.

Além disto, a existência (ou não) de programas estaduais com incentivos adicionais aos do Fundef, ou seja, o interesse deliberado dos governos estaduais em promover a transferência, é central para explicar a variação nos estados. Por sua vez, o interesse dos estados em transferir esse atendimento, mesmo abrindo mão das receitas de educação vinculadas ao Fundef, é também afetado por uma outra regra do governo federal que os obrigou a efetuar um forte ajuste fiscal, ou seja, corte e equilíbrio das contas públicas que incluíam gastos com pessoal.

Nas seções a seguir exploro a discussão sobre os fatores explicativos selecionados para exame e, ao final, apresento os objetivos de cada capítulo desta tese.

## **Fatores Explicativos das Decisões dos Governos Subnacionais**

### **A) Instituições: Incentivos e Constrangimentos**

Esta tese parte da premissa de que a municipalização do ensino é uma decisão dos atores políticos nos governos subnacionais. A decisão de municipalizar ou não, bem como de quanto municipalizar, leva em conta uma série de fatores, como o marco institucional existente, ou específicos da realidade local, como as capacidades orçamentárias, administrativas, políticas, populacionais existentes.

A importância do Fundef como fator explicativo da municipalização do ensino é que ele apresenta as propriedades de uma instituição na perspectiva do novo institucionalismo (Peters, 2005; Diemeier e Krehbiel, 2001; Przeworski, 2004; Immergut, 1998): é uma norma federal que alterou os cálculos e, por isso, as escolhas dos agentes políticos nos governos subnacionais.

A perspectiva analítica conhecida como novo institucionalismo não se constitui, pelo menos até agora, como uma teoria, e sim, como método de análise dos fenômenos políticos. Apesar da existência de linhas analíticas diferentes no interior do novo institucionalismo (Peters, 2005; Immergut, 1998), podemos dizer que os autores que se identificam com esse método têm em comum a premissa de que, em qualquer ambiente (“setting”) político que envolva escolhas dos atores políticos, encontraremos formas estruturantes ou instituições que acabam por influenciar o comportamento dos indivíduos e, portanto, a escolha final de uma coletividade. No limite, o objetivo dessa perspectiva analítica é identificar como cada instituição influencia o comportamento e o resultado da forma mais universalista possível, ou seja, aplicáveis a diferentes ambientes políticos, sendo que em algumas linhas

analíticas tal objetivo é prever o comportamento individual numa dada arena decisória (vertente da escolha racional).

Segundo a perspectiva neo-institucionalista, as instituições podem ser entendidas como leis, regras de procedimento, normas formais ou informais, regimes e formas de governo ou até mesmo os valores de uma organização<sup>1</sup> que influenciam o comportamento ou as escolhas dos agentes políticos, pois carregam consigo incentivos e constrangimentos à ação. A premissa, como coloca Przeworski (2004: 528), é que uma instituição faria com que os indivíduos escolhessem alternativas pelas quais não teriam optado se ela não existisse (criam incentivos), ou então induziria os indivíduos a não escolher alternativas pelas quais eles teriam optado na inexistência daquela instituição (criam constrangimentos)<sup>2</sup>.

Há outros aspectos comuns e que caracterizam as análises neo-institucionais, porém menos relevantes para os propósitos desta tese, como a idéia de que as instituições são necessárias em contextos decisórios, pois tornam o comportamento dos agentes políticos mais regulares e previsíveis<sup>3</sup>, ou a unidade de análise dessa perspectiva: o indivíduo.

---

<sup>1</sup> Para March e Olsen, por exemplo, uma coleção de normas ou de entendimentos comuns entre os membros de uma organização podem ser também entendidos como instituições. Estas instituições, por sua vez, influenciam o comportamento dos indivíduos pois carregam e, ao mesmo tempo, refletem os valores ou ideais de uma organização qualquer (Peters, 2005). Nesse sentido, os indivíduos podem, até mesmo, escolher alternativas que violam o auto-interesse pois, ao pertencer a uma organização, revisam as suas preferências de acordo com os valores que ela enseja. No caso da perspectiva da escolha racional, ao contrário, os indivíduos são 'maximizadores de utilidade' e as instituições, portanto, não alteram as preferências dos agentes mas sim induzem a um reordenamento destas, ou seja, a formação das preferências é exógena ou pelo menos são dadas como fixas na aplicação dos modelos analíticos (Diemeier e Krehbiel, 2001).

<sup>2</sup> Na verdade, Przeworski, nesse artigo de 2004, está questionando a capacidade explicativa das instituições.

<sup>3</sup> A discussão sobre a importância das instituições como forma de tornar o comportamento político mais regular e previsível insere-se num longo debate sobre se seria ou não possível prever resultados em ambientes decisórios com regra majoritária (Shepsle, 1989; Krehbiel, 1987; Peters, 2005). A resposta deste conjunto de estudos é que sim, as instituições gerariam o que ficou conhecido como "structure-induced equilibria" em oposição aos teoremas de Arrow – que previa que as decisões de um grupo baseadas na regra majoritária podem se tornar cíclicas e McKelvey - qualquer resultado é possível de ser alcançado numa coletividade, desde que haja um controlador da agenda.



Para os fins desta tese, interessa a característica estruturante do Fundef, uma vez que é uma norma institucional que altera os cálculos dos governos subnacionais com relação à decisão de aumentar ou não o atendimento de alunos do ensino fundamental. Esta alteração no ordenamento das preferências desses atores seria derivada do fato de que parte dos gastos obrigatórios em educação passaram a ser redistribuídos de acordo com o número de alunos atendidos, ou seja, quem tem alunos é premiado com receitas orçamentárias e, por outro lado, quem não tem alunos (ou atende poucos), é punido com perda de receitas. São incentivos e constrangimentos universais, válidos para todos os governos subnacionais.

Nesse sentido, a legislação federal alterou os cálculos dos entes da federação com relação à prioridade de atendimento de suas redes de ensino. A partir da implementação nacional do Fundef, em 1998, os governos estavam sujeitos à seguinte lógica: teriam incentivos para priorizar o atendimento de alunos do ensino fundamental pois esta escolha implicava recuperar ou mesmo ampliar receitas orçamentárias, e, por outro lado, seriam punidos ou constrangidos se optassem por não atender alunos desse nível de ensino. Do ponto de vista da racionalidade estritamente fiscal, os atores políticos nos governos subnacionais seriam “maximizadores” de receita.

Por outro lado, como apontei anteriormente, se todos os governos adotassem a mesma estratégia de maximizar a obtenção de receitas a partir dos incentivos do Fundef, não teríamos razões para esperar que apenas os municípios passassem a se interessar em aumentar seu atendimento. Além do mais, essa premissa desconsidera o fato de que assumir novos alunos não vem desacompanhado dos ônus. De fato, como veremos no caso do estado de São Paulo, os municípios tinham receio de ampliar as suas redes de ensino com base

apenas nos recursos do Fundef. Desta forma, deve haver outros fatores ou elementos que explicam por que o Fundef levou à municipalização do ensino e não à estadualização das matrículas.

## **B) Política num Estado Federativo: Regras que Limitam a Autonomia Decisória dos Governos Subnacionais**

Ainda que a decisão de assumir ou não encargos seja uma escolha política dos atores nos governos subnacionais, isto não quer dizer que haja uma total liberdade decisória. Há uma série de regras, tanto na Constituição federal como nas normas mais recentes aprovadas pelo governo federal, que restringem a ação dos governos subnacionais.

O Fundef, por exemplo, é visto pelos estudos sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil como exemplo da capacidade do executivo federal para aprovar medidas que geram coordenação nacional (Arretche, 2002 e 2005; Melo, 2005; Abrucio; 2005; Castro, Barreto e Corbucci, 2000). Essa capacidade institucional de coordenação do governo federal rejeita as hipóteses de fragmentação e atomização das ações dos governos locais prevista por parte da literatura sobre federalismo (para discussão detalhada desse diagnóstico, ver Arretche, 2002). Em outras palavras, na federação brasileira, a autonomia decisória dos entes subnacionais é limitada por uma série de regras nacionais.

Esses estudos mostram que o executivo federal brasileiro, no período pós-Constituinte, fez uso de uma série de instrumentos institucionais para estipular normas que: 1) restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais, ou 2) definem as responsabilidades ou as competências dos entes da federação com relação à provisão e gestão de determinadas políticas públicas, ou então 3) criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as sociais.

Os exemplos do primeiro tipo de regra são as obrigações de gastos mínimos em educação e saúde e de gastos máximos com pessoal, limite de endividamento etc., que, uma vez aprovadas, são válidas para todos os governos e estabelecem padrões nacionais. Assim, em qualquer cidade em que um cidadão residir no Brasil hoje, por exemplo, os governos estaduais e municipais têm a obrigação de gastar 25% de suas receitas orçamentárias em educação, independentemente das preferências dos governos e do eleitorado.

As normas do segundo tipo referem-se à definição legal de competências entre níveis de governo, como, por exemplo, qual ou quais entes da federação são responsáveis pela oferta dos serviços de saúde, pelas políticas de assistência social, educação, saneamento, habitação etc. Esses marcos legais, no entanto, não necessariamente geram a provisão efetiva dos serviços, e, por isso, a partir de meados dos anos 1990 o governo federal passou a também criar políticas que incentivassem a oferta de alguns serviços públicos, especialmente os de cunho social.

As políticas de indução à descentralização referem-se a um conjunto de medidas institucionais, que variam de acordo com a política e os objetivos do governo (Arretche, 2002), para incentivar os governos subnacionais a assumir a gestão de serviços públicos ou ampliá-los, uma vez que, numa federação, é preciso conseguir a adesão dos governos, dada sua autonomia política. Por isso, grande parte das políticas de descentralização do governo federal tem atrelado o aumento do atendimento a um incremento de recursos financeiros.

Desta forma, a aprovação da norma federal do Fundef limitou a autonomia de decisão dos governos subnacionais, por meio de um conjunto de regras que tornam o gasto em ensino fundamental prioritário, independentemente das preferências dos atores políticos. A regra do Fundef não apenas pune com perda

de receitas aqueles entes da federação que optarem por continuar não atendendo alunos, como vimos na seção anterior, como também aumentou o percentual de gasto obrigatório no ensino fundamental e definiu competências com relação aos diferentes níveis de ensino.

### **C) O Papel dos Governos Estaduais na Implementação de Políticas**

Políticas nacionais de incentivos para promover a descentralização dos serviços públicos são relativamente recentes. Arretche (2000), por exemplo, mostra que as políticas de descentralização no período anterior a 1994 variavam entre estados da federação, pois o papel indutor dos governos estaduais foi central para explicar as variações que se observavam nas políticas de saúde, educação, saneamento e habitação.

Para Arretche (2002), por outro lado, as regras do Fundef tiveram efeitos diretos para o conjunto de municípios brasileiros e, nesse sentido, teriam produzido um estímulo a ações que o governo federal tinha interesse em promover. Para Abrucio (2005: 10-11), a aprovação do Fundef representa um novo padrão de coordenação federativa no Brasil, pondo fim ao “caráter predatório do federalismo brasileiro” vigente até 1994 com “predomínio para o componente estadualista” (em que vigia um grande poder dos governadores).

Mas que coordenação nacional é essa que estamos dizendo que o Fundef gerou? É uma coordenação direta do governo federal para com os municípios muito similar às relações intergovernamentais que se observam em estados unitários? Ou também promoveu ações coordenadas entre os estados e seus municípios?

O curioso das análises sobre o Fundef é que os governos estaduais, elementos centrais nas explicações anteriores, praticamente desaparecem de

cena. Os próprios estudos sobre a municipalização no Brasil, como veremos nos próximos capítulos, tendem a interpretar os impactos do Fundef como resultado dos interesses dos municípios em ampliar o atendimento escolar e não há qualquer menção sobre como os estados reagiram a esse movimento dos municípios. Estamos com isso querendo dizer que o papel dos governos de estado passa a ser irrelevante para a implementação de políticas de descentralização nesse novo modelo de política nacional?

Segundo algumas análises, o Fundef teria gerado não apenas maior coordenação como também cooperação entre os entes subnacionais da federação. Por exemplo, Abrucio (2005: 34-5) destaca que o Fundef gerou maior colaboração entre os entes da Federação brasileira, ainda que não torne claro como, na busca de estados e municípios por recursos fiscais, teria imperado uma lógica cooperativa entre níveis de governo, e não competitiva ou mesmo conflitiva:

(...) o Fundef foi bem-sucedido no que se refere à questão federativa por ter melhorado a redistribuição de recursos (em termos verticais e horizontais), aumentado a esperança por simetria entre os níveis de governo, além de impulsionar uma municipalização mais planejada e a colaboração intergovernamental.

Relatório encomendado pelo MEC à FIPE (1999) sobre os primeiros resultados do Fundef destaca que o processo de municipalização era esperado como uma das mais importantes conseqüências da reforma, o que, por sua vez, é explicado pela capacidade de coordenação federativa criada: “O Fundef é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade” (FIPE, 1999:3, grifo meu)

Como se deu a coordenação desses entes na política de descentralização do ensino fundamental após a implementação do Fundef? Por que esperaríamos maior coordenação e mesmo colaboração entre estados perdedores de receitas e seus municípios (supostamente ganhadores de suas receitas)? Há, de fato, maior coordenação nacional, ou o Fundef serviu apenas aos interesses do governo federal e dos municípios?

A análise que desenvolvi nesta tese permite responder a essas questões com relação a uma política setorial específica, a descentralização do ensino fundamental, já que acompanhei tanto as clivagens políticas no processo de aprovação parlamentar da medida quanto sua implementação, controlando os interesses dos governos estaduais e dos municípios. Mais especificamente, a tese examina empiricamente como os diferentes níveis de governo articularam-se na implementação de uma política específica de descentralização que depende, em última instância, de decisões de entes autônomos politicamente. Concluí que a aprovação do Fundef pode (ou não) ter facilitado a coordenação entre estados e municípios, com relação à municipalização. Entretanto, esta colaboração somente ocorreu quando houve interesse do governo estadual em transferir serviços para seus municípios. Em outras palavras, o papel dos governos estaduais continua central para a implementação de políticas públicas no Brasil.

Além disto, concluí que a coordenação e a colaboração entre governos estaduais e municipais para promover políticas descentralizadas é também afetada pela filiação partidária dos governantes no poder.

## **D) Partidos Políticos nos Governos Subnacionais**

Os estudos recentes sobre as variações nos resultados de políticas públicas, em especial as políticas sociais, nos estados e nos municípios têm incorporado a filiação partidária para examinar se há algum padrão de comportamento dos governantes que chegam ao poder que possa ser explicado pelas orientações de seus partidos (Lubambo, 2006; Vazquez e Santos, 2006; Arretche e Marques, 2002; Ribeiro, 2005; Sátyro, 2008; Schmidt, 2007). Esses resultados, no entanto, não são definitivos. Alguns estudos encontraram padrões partidários com relação à aprovação de medidas de governo em estados e municípios; outros não encontraram nenhuma variação que possa ser explicada pelo pertencimento a um partido; finalmente, em outros, verifica-se alguma associação entre partido e política adotada, mas não necessariamente no sentido esperado.

Há, pelo menos, três razões para não encontrarmos padrões partidários nacionais no comportamento dos executivos municipais e estaduais. O primeiro refere-se às restrições impostas aos governos subnacionais no Brasil, na medida em que as regras federais limitam a autonomia dos governos subnacionais (Arretche, 2007). A segunda razão seria a própria dinâmica competitiva eleitoral, que faz com que os partidos disputem o eleitor mediano, criando-se uma convergência de plataformas de governo ao redor do centro (Ribeiro, 2005). Uma terceira razão atribui ao sistema multipartidário brasileiro e à sua falta de unidade programática ou mesmo ideológica a razão para que estes não produzam diferenciação nacional suficientemente forte. Para esta última perspectiva, os partidos no Brasil são instituições fracas.

A idéia de que partidos de esquerda, por exemplo, ao chegarem ao poder, teriam gastos mais elevados nas políticas sociais em comparação a outros

partidos pode ser praticamente anulada devido à obrigatoriedade e às limitações de gastos impostas pelas políticas do governo federal recente, como discuti na seção anterior, ou pelas determinações constitucionais. Assim, talvez não encontremos diferenças no volume de gastos entre uma administração e outra, de partidos diferentes, simplesmente porque todos estão obrigados a um gasto mínimo, digamos, de 15% das receitas orçamentárias em saúde. Dadas as restrições fiscais dos governos, as variações acima desse percentual obrigatório seriam raras.

Em alguns casos, tal obrigatoriedade de gastos, que pode variar de estado a estado, pode até mesmo dificultar a interpretação da causalidade dos resultados. Imagine um estado qualquer em que os partidos de esquerda governaram por vários anos e os gastos em educação são muito mais altos em comparação ao restante dos estados. Este estado, no entanto, tem uma regra estadual que obriga que 35% das receitas de impostos e transferências sejam aplicados em educação, contra os 25% determinados nacionalmente pela Constituição federal. Neste caso, o que explica o maior gasto: a determinação estadual ou o partido no poder?

Uma outra razão que explicaria a ausência de nítidas distinções partidárias seria o simples fato de que, para chegar ao poder, os partidos, independentemente de suas orientações ideológicas, precisam da maioria dos votos e, para isso, os programas de governo têm de se adequar às preferências do eleitorado. Desta forma, haveria uma convergência de plataformas de governo ao redor do eleitor mediano. Essa proposição foi colocada por Downs (1957) e é discutida por Ribeiro (2005), que analisou os gastos sociais dos



municípios brasileiros<sup>4</sup>. Considero ser esta uma discussão relevante como ponto de partida para compreendermos o que podemos esperar dos partidos no poder.

O modelo de Downs parte da premissa de que o objetivo final dos partidos é a busca por votos para conquistar cargos (“office-seeking”), com qualquer programa de governo que leve a esse resultado. Os partidos que se orientarem numa eleição apenas por uma motivação programática ou ideológica, ou seja, “policy-seeking”, e desconsiderarem as preferências do eleitorado, terão grandes chances de serem derrotados nas eleições. Assim, os partidos interessados em chegar ao poder têm de adequar seus programas de governo às preferências do eleitor mediano. Em suma, a premissa de Downs é que os partidos não convencem os eleitores de novas idéias ou plataformas de governo. Ao contrário, são os partidos que procuram se adaptar ao eleitor mediano para chegar ao poder.

Num sistema bipartidário ou no segundo turno de eleições majoritárias, como ocorre para os cargos executivos brasileiros, não há a menor dúvida de que os partidos precisam conquistar o eleitor mediano se quiserem conquistar o poder. No caso de eleições com muitos partidos competindo, como ocorre no primeiro turno de eleições majoritárias no Brasil, o modelo fica mais complexo, mas, a princípio, a mesma lógica se aplicaria.

Imagine que a distribuição das preferências de um eleitorado com relação à provisão de serviços sociais esteja num *continuum* em que há duas posições extremas (Figura 1). Na extrema direita da distribuição, estão aqueles eleitores que preferem que o Estado não gaste nada em políticas sociais, deixe a provisão dos serviços para o mercado e, com isso, seja possível pagar o mínimo de

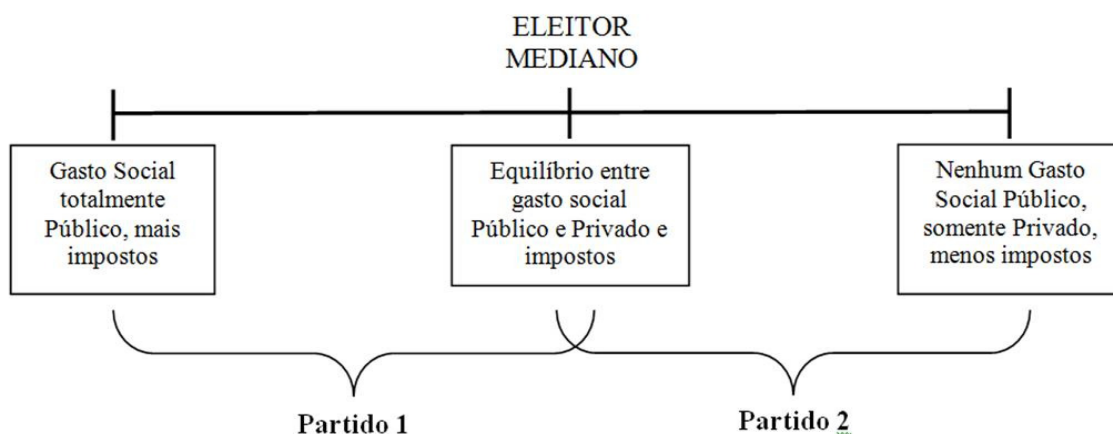
---

<sup>4</sup> O teorema do eleitor mediano foi originalmente proposto por Duncan Black. Reza o teorema que se os membros de um grupo tiverem pontos ideais que possam ser representados em ‘picos’, o ponto ideal daquele indivíduo que se posiciona exatamente no meio da distribuição das preferências terá um ‘winset vazio’ (Shepsle & Bonchek, 1997:88; Morrow, 1994: 139), o que significa dizer que será a escolha majoritária daquele grupo.

impostos. O Partido 2, neste exemplo, está mais próximo desse eleitor com sua plataforma de governo. No outro extremo, estão os eleitores que preferem que todos os serviços sociais sejam públicos e universais, mesmo que isso implique uma altíssima carga tributária. Neste caso, o Partido 1 é o que mais se aproxima desse eleitor. Todos os outros eleitores distribuem-se em algum lugar desses extremos. No nosso exemplo, o eleitor mediano prefere uma situação qualquer de equilíbrio entre serviços sociais prestados pelo Estado e pelo mercado e, por isso, tolera uma carga tributária média.

Este é o eleitor decisivo para vencer as eleições.

**Figura 1 - Distribuição Hipotética (A) das Preferências de um Eleitorado sobre Gastos Sociais e Programas de Governos dos Partidos.**

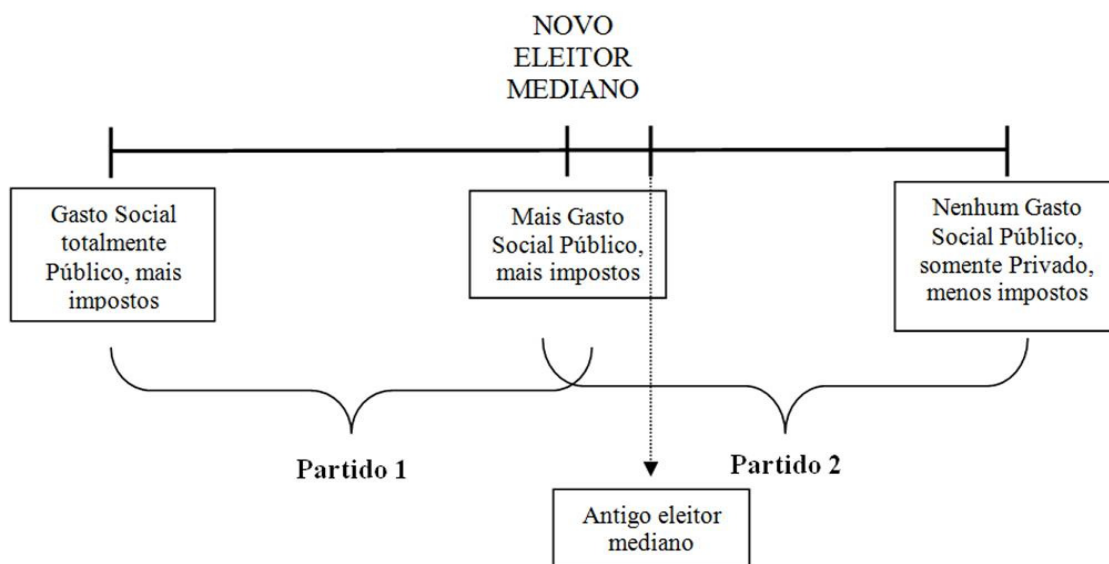


A tese da convergência das plataformas dos partidos é que, se o Partido 1, na figura 1, quiser obter 50% dos votos mais um para se eleger, terá de flexibilizar o seu programa de governo. O mesmo se aplica ao Partido 2. Ao final, vence o partido que conquistou o eleitor mediano, ainda que, programática ou ideologicamente, os partidos tivessem preferido propostas mais radicais.

Mas realmente as preferências do eleitorado são fixas, ou seja, elas não se modificam pelas idéias e plataformas políticas discutidas no debate público pelos partidos em competição eleitoral? Imaginemos que os partidos acabem

por convencer, por exemplo, os eleitores ao redor do eleitor mediano de nosso exemplo acima de que, na verdade, eles são muito pobres e de que o governo do Partido 1 vai criar mais serviços sociais públicos e gratuitos e a carga de impostos, para esses indivíduos, não vai fazer a menor diferença, ou seja, o partido convenceu alguns eleitores a reordenarem suas preferências. A distribuição agora seria como na Figura 2.

**Figura 2 - Distribuição Hipotética (B) das Preferências de um Eleitorado sobre Gastos Sociais e Programas de Governos dos Partidos.**



Não há dúvida de que para vencer as eleições os partidos continuam precisando conquistar o eleitor mediano, mas, neste segundo caso hipotético, o Partido 1, ao convencer alguns eleitores a votar nele, mudou a posição do eleitor mediano. A partir dessa nova configuração, o Partido 2 tem de se mover para conquistar mais votos ou, então, convencer novamente o eleitorado de suas posições programáticas. O que quero dizer com isso? São apenas os partidos mesmo que se movem, convergindo para o eleitor mediano, ou há movimentos nos dois sentidos? Faz sentido analítico postular que os partidos não convencem os eleitores de novas idéias? Eu não tenho respostas para isso, mas a minha

impressão é que a dinâmica competitiva-eleitoral e as experiências de governos anteriores podem sim alterar as preferências do eleitorado ao longo do tempo. Essa convergência de programas de governo não pode ser total. Os partidos que estão competindo numa dada arena eleitoral, por exemplo, num município qualquer, têm de se diferenciar em alguma medida para se constituir como alternativa para seus eleitores.

A terceira razão que poderia explicar o limitado papel dos partidos nas políticas adotadas pelos governos subnacionais é simplesmente que os partidos, no Brasil, não apresentam nenhuma unidade coerente nacionalmente, nem em termos de programas de governo, nem com relação a uma clivagem ideológica, tal como observado na arena federal nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999). Como no teorema do eleitor mediano que vimos acima, as preferências do eleitorado seriam tão diversas, a depender da localidade e do distrito eleitoral, que só podemos esperar uma diversidade de forças partidárias.

A divisão clássica encontrada nos estudos sobre o Congresso Nacional entre partidos de esquerda e direita (Figueiredo e Limongi, 1999) não mostra resultados relevantes analiticamente nos estudos sobre gastos municipais dos governos subnacionais ou, ainda, de suas escolhas de políticas. A exceção é o estudo de Schmidt (2007). Mas, dado o que discutimos acima, por que esperaríamos que o padrão de apoio e de alianças verificado na esfera federal fosse replicado no âmbito de estados e municípios? Ou será a aliança na esfera federal secundária, e a lógica competitiva estadual é que determina a competição e composição de forças locais nos municípios? Essas questões ainda são parte de um debate em aberto na ciência política brasileira.

A verdade é que não sabemos como as forças partidárias se organizam e competem entre si nos milhares de municípios brasileiros e como são feitas as

alianças políticas entre forças partidárias locais, regionais, estaduais e federais. Mas cria-se uma sensação contraditória, pois, intuitivamente, pensamos que o partido no poder (ou a pessoa no poder) deveria fazer alguma diferença, mas os estudos em ciências sociais recentes não conseguem captar diferenças: ou elas são muito pequenas (menores que esperaríamos) ou não existem. Mas talvez nós ainda não tenhamos indicadores refinados o suficiente para captar a ação dos governos. É possível também que ainda não tenhamos informações suficientes para compreender quais são as reais clivagens partidárias num estado ou mesmo num município qualquer, ou seja, não tenhamos informações para classificar a “orientação” de um partido em todos os níveis de governo.

Contrariando estes resultados prévios, esta tese concluiu que uma parte significativa da variação encontrada na municipalização de ensino pode ser entendida como partidária. Interpreto este resultado como exemplo de coordenação nacional dos partidos. A variável partidária, no entanto, não é um fator que, sozinho, possa explicar os resultados da municipalização, pois seus efeitos ocorrem em combinação com outros fatores explicativos.

## **E) O Legado das Políticas Prévias e as Desigualdades Estruturais da Federação**

Por fim, outros dois fatores são destacados pelos estudos sobre políticas públicas como determinantes das escolhas dos governos subnacionais: referem-se ao legado das políticas prévias e à desigualdade estrutural e regional da federação brasileira.

O legado das políticas prévias pode afetar as escolhas dos governos e, portanto, o resultado das políticas, pois se refere às condições iniciais prévias à implementação de uma dada política. A perspectiva no novo institucionalismo histórico assume que estas condições prévias podem facilitar ou dificultar as

mudanças (Peters, 2005; Arretche, 1999). O conceito de ‘path dependency’ está relacionado ao peso inercial de opções institucionais feitas anteriormente e, nesse sentido, revelam como é difícil alterar uma situação de equilíbrio prévia. Para autores como Pierson e Skopol (2002), é por esta razão que as mudanças de políticas tendem a ser incrementais (a não ser que haja uma revolução).

Entretanto, no objetivo empírico adotado nesta tese, a combinação das regras do Fundef com as políticas de incentivo dos governos estaduais conseguiu anular esse efeito inercial com relação à distribuição da oferta de alunos do ensino fundamental entre estados e municípios e, portanto, produziu grandes mudanças, que não podem ser consideradas incrementais.

No caso desta tese, a constituição histórica dos sistemas de ensino no Brasil produziu padrões variados de divisão do atendimento do ensino fundamental. Este legado, portanto, afetou o impacto do Fundef sobre as receitas dos governos estaduais e municipais. Mas, este patamar inicial de distribuição de matrículas isoladamente não é capaz de explicar os graus de municipalização, nem entre os estados nem entre os municípios paulistas.

Um outro fator a que se atribui capacidade de explicar o resultado da municipalização é a capacidade de gasto dos governos subnacionais. Como é sabido, o Brasil apresenta grande variação com relação a esta capacidade. Sendo o Fundef uma regra que vincula atendimento a receitas, os incentivos fiscais do Fundef teriam produzido, segundo algumas interpretações, uma corrida dos municípios mais pobres atrás de recursos fiscais. Estas análises partem da premissa de que a possibilidade de aumento de receitas orçamentárias seria condição suficiente para gerar adesão dos municípios.

Porém, esta hipótese não foi confirmada por esta tese, nem quando observamos os estados ou municípios. Na verdade, no caso do estado de São

Paulo, verifica-se exatamente o contrário, os municípios com baixa disponibilidade orçamentária de recursos praticamente optaram por não municipalizar.

## **Estrutura da Tese**

Esta tese está dividida em quatro capítulos e uma conclusão. No capítulo 1 trato da tramitação do Fundef na arena legislativa federal, onde a emenda constitucional foi proposta e aprovada. Como a emenda não tratava da municipalização do ensino, o principal objetivo desse capítulo é verificar quais racionalidades parlamentares e o governo federal esperavam que o Fundef produzisse para os governos subnacionais. Para isso, apresento o que é o Fundef, acompanho os debates parlamentares no Congresso Nacional e as justificativas apresentadas pelo Ministério da Educação na proposição da reforma. O exame mais detalhado de tal marco legal analisa como foi possível ao governo federal aprovar uma medida que, no limite, interferia nas contas, estratégias e cálculos de estados e municípios, compulsoriamente realocando recursos para outros entes da federação.

O Capítulo 2 verifica como a municipalização ocorreu nos estados da federação. Mesmo estando todos sob o mesmo conjunto de incentivos e constrangimentos da legislação federal, há uma significativa variação nos graus de municipalização. As razões para que ocorresse crescimento da municipalização e não, estadualização das matrículas do ensino fundamental são investigadas e apresentadas.

O Capítulo 3 trata do governo do estado de São Paulo, que tinha já antes do Fundef um programa estadual de descentralização do ensino fundamental para seus municípios. O objetivo central desse capítulo é compreender por que interessaria ao governo estadual continuar o programa de municipalização

mesmo após a aprovação do Fundef, o que significava abrir mão de parte de suas receitas de educação.

O Capítulo 4 trata da arena municipal. Como os municípios paulistas reagiram aos incentivos à descentralização? Ali apresento diferentes estratégias de municipalização e identifico os fatores explicativos da decisão dos municípios não apenas de assumir novas matrículas (ou não), mas também de quantas matrículas assumir. Como veremos, mesmo com a possibilidade de incremento de receitas orçamentárias após a aprovação do Fundef, muitos municípios paulistas optaram por não municipalizar. O final desse capítulo propõe um modelo explicativo alternativo, mais complexo já que incorpora outros fatores que se mostraram relevantes para a compreensão das racionalidades que guiam as escolhas dos governos subnacionais. Ao final, apresento as principais conclusões desta tese.

Por fim, antes de passarmos para o primeiro capítulo, gostaria de chamar a atenção para um ponto que pode parecer óbvio para uns mas não para todos. Esta tese não discute nem procura demonstrar se a municipalização do ensino fundamental de fato gerou um aumento na qualidade de ensino ao transferir a oferta para os sistemas municipais. Não há nenhuma linha desta tese que avalie isso. Estou apenas interessada em entender como e o que explica a decisão dos governos subnacionais em assumir ou não encargos, do ponto de vista da ciência política. Ainda estão por ser feitos estudos que mostrem o aumento de qualidade desde o crescimento da municipalização do ensino, pois, como sabemos, o ideal perseguido por legisladores e atores políticos nem sempre resulta nos objetivos esperados (Barrett, 2004; Peters, 2003). O próprio ideário das vantagens e desvantagens da descentralização é, ainda, objeto de debate (Souza, 2002).



## ***Capítulo 1 – Fundef: Processo Decisório e Racionalidades Esperadas na Esfera Federal***

O objetivo deste capítulo é compreender o que executivo e legislativo na esfera federal esperavam que o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) produzisse na educação nacional. Como se tratava de uma proposta que alterava artigos da Constituição federal, fazia-se necessário ter apoio de uma maioria qualificada no Congresso Nacional para sua aprovação. Considerando que a proposta enviada pelo governo mexia diretamente nas receitas de entes autônomos da federação, produzindo perdedores e ganhadores de recursos, a princípio, poderíamos esperar o surgimento de algum conflito federativo no momento de apreciação da proposta. Porém, como veremos, a principal clivagem observada no plenário é entre os partidos da base se sustentação do governo federal e a oposição.

Na seção 1 descrevo o que é a emenda constitucional do Fundef e as justificativas apresentadas pelo Ministério da Educação, autor da proposta enviada ao plenário do Congresso Nacional, que estavam baseadas num diagnóstico da situação e dos gargalos educacionais brasileiros daquele momento. A constituição de fundos contábeis estaduais, apesar de serem bastante conhecidos e discutidos, é apenas um de vários outros itens da proposta de reforma da educação. Trato aqui apenas dos pontos relevantes para os objetivos desta tese.

A seção 2 explora as razões pelas quais o governo foi bem-sucedido em aprovar uma emenda constitucional que produzia perdas de receitas, especialmente para os governos estaduais, reiterando a tese de que o executivo federal, mesmo numa federação, tem a capacidade de propor medidas que

interferem na autonomia de gastos dos entes da federação. No caso do Fundef, aspectos substantivos da proposta também explicam a baixa oposição registrada em plenário.

O objetivo da seção 3 é verificar em que medida a municipalização do ensino fundamental era um resultado esperado pelos atores políticos envolvidos na discussão da proposta e quais racionalidades esperava-se que a norma produzisse entre os atores políticos dos governos subnacionais.

### **Seção 1.1 - O Que É (e o que Não É) o Fundef**

Apesar de o Fundef ser conhecido e muito discutido com relação ao fundo específico que promove uma redistribuição de recursos, a norma jurídica, a emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, promoveu outras importantes modificações na educação nacional que, para muitos, constituíram uma verdadeira reforma (Castro, Barreto e Corbucci, 2000) ou, ainda, uma pequena revolução na educação (Souza, 2005; OESP, 26/01/1998: A3, Veja 29/04/1998)<sup>5</sup>.

A emenda modifica artigos da Constituição de 1988 e estabelece novas regras para a aplicação mínima no ensino fundamental, torna explícita a competência dos entes federativos com relação a diferentes níveis de ensino e, ao mesmo tempo, cria duas subvinculações de recursos: uma para a constituição de um fundo que passa a ser distribuído de acordo com o número de matrículas nas redes estaduais e municipais no interior de cada estado e outra que obriga a um gasto mínimo com a remuneração dos profissionais do magistério.

Na exposição de motivos para a apresentação da PEC (projeto de emenda constitucional) nº 233 de 1995, o ministro Paulo Renato Souza destaca os

---

<sup>5</sup> A LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), também aprovada em de 1996, é considerada outro marco regulatório importante na educação nacional (Pinto, 2002; Souza e Faria, 2004; Parente e Lück, 1999).

seguintes objetivos ao Congresso Nacional (DCD 24/10/1996: 2602; ver também Castro, 1998 e 2001; MEC, 2002; Souza, 2005; Laczynski, 2004; Vazquez, 2005):

- Prioridade de gasto no ensino fundamental de forma a alcançar a universalização do acesso a este nível de ensino no país;
- Equalização da capacidade de gasto entre redes municipais e estaduais e estabelecimento de um gasto mínimo nacional de forma a “assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável”;
- Garantir que recursos da educação fossem efetivamente aplicados em ensino, ao tornar o gasto mais transparente;
- Definição de responsabilidades pela educação entre os entes da federação; e
- Induzir a políticas de melhoria da remuneração dos profissionais do magistério para que se garanta “uma remuneração condigna”.

Para garantir prioridade do gasto no ensino fundamental, a emenda constitucional aumentou o percentual das receitas vinculadas à educação que estados, o distrito federal e municípios devem gastar neste nível de ensino: de 50% na Constituição de 1988 para 60%. As receitas vinculadas à educação referem-se aos gastos mínimos obrigatórios em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que são: 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e 25% no caso dos estados, distrito federal e municípios<sup>6</sup>. Vê-se, dessa forma, que a emenda do Fundef aumentou o comprometimento de gastos das unidades subnacionais com o ensino fundamental ao estabelecer uma subvinculação de aplicação de 15% da receita de impostos e transferências neste nível de ensino. Esta subvinculação não se aplica à União. Na Constituição de

---

<sup>6</sup> A PEC do Fundef não altera esses percentuais, porém adiciona que o não-cumprimento pode levar à intervenção da União nos estados e no distrito federal ou dos estados em seus municípios.

1988, além disto, os 50% de gastos eram compartilhados com ações para a erradicação do analfabetismo, o que é eliminado na emenda do Fundef, ou seja, esses 60% passam a ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental<sup>7</sup>.

Com relação à equalização dos gastos entre níveis de governo, o diagnóstico apresentado pelo Ministério era de que a disponibilidade de recursos orçamentários dos entes federados não era necessariamente equivalente às responsabilidades de atendimento do alunado, o que se apresentava como um entrave para a expansão de vagas e, portanto, para a universalização do acesso ao ensino fundamental. Os exemplos mais citados são os casos opostos dos estados do Nordeste e de São Paulo. No caso do Nordeste as redes municipais atendiam a maior parte dos alunos do ensino fundamental, em comparação às redes estaduais, mas a capacidade de gasto desses municípios era muito baixa, o que gerava um gasto aluno/ano não só inadequado para padrões mínimos de qualidade de ensino como também muito menor que a capacidade de gasto da rede estadual. Na exposição de motivos, o ministro cita como exemplo o caso de um município em que a rede estadual gastava R\$ 300,00 por aluno/ano ao passo que a rede municipal, na mesma cidade, gastava R\$ 30,00. No outro extremo situa-se o caso do estado de São Paulo, em que a rede estadual era responsável pela vasta maioria do atendimento, com baixíssima participação dos municípios, muitos destes ricos, o que tornava o gasto aluno/ano da rede estadual muito baixo em comparação aos gastos per capita em ensino fundamental dos municípios. Razões históricas explicam a forma de

---

<sup>7</sup> Por outro lado, a emenda atribui à União a responsabilidade de gastos em ações para erradicar o analfabetismo, uma reivindicação dos parlamentares que apreciaram a proposta.

constituição desses sistemas de ensino com grande disparidade na capacidade de gasto<sup>8</sup>.

De forma a contornar essa desigualdade, a emenda propõe a criação de um fundo de natureza contábil que deduz 15% de parte da receita a ser gasta em educação de estados e municípios, percentual que retorna aos entes federados de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino municipais e estaduais. É, portanto, uma medida redistributiva, pois retém recursos de todos os entes subnacionais e os distribui de acordo com o número de alunos a ser financiado. O INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), do Ministério da Educação, passa a ser responsável pela divulgação anual do número oficial de matrículas no país, de acordo com os dados coletados no Censo Escolar, que serve de base de cálculo para a distribuição dos recursos.

Assim, a emenda define, na Constituição federal, que, por um período de 10 anos, 15% das seguintes receitas de impostos e transferências seriam alocadas num fundo específico que deve ser gasto integralmente no ensino fundamental<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> Cury (2003: 21) e Bonavides e Andrade (1991: 6) mostram que a constituição de sistemas de ensino estaduais fortemente autônomos e com baixa regulação da União remonta ao Ato Adicional de 1834 – de vertente liberal e idéias fortemente descentralizantes – e à Constituição de 1891 – reflexo do projeto liberal de Rui Barbosa, inspirado no modelo constitucional americano –, quando se formaliza a educação fundamental pública e gratuita (mas não obrigatória) como responsabilidade dos estados/províncias. Na Constituição de 1891 as Assembléias Legislativas provinciais passam a legislar sobre a instrução pública em seus territórios, criando sistemas de ensino independentes e totalmente paralelos. Cury também mostra que houve, ao longo da década de 1920, debates e propostas para uma centralização do ensino fundamental no governo federal e também sobre a criação de escolas federais para formar os professores, como no modelo adotado, ainda hoje, no Uruguai, mas iniciativas federais na educação fundamental foram muito pontuais e de caráter nacionalista, como a nacionalização das escolas primárias nos (hoje) três estados do Sul do país em “núcleos de população imigrada” entre 1918 e 1919 (Cury, 2003: 25). Um pouco mais à frente no tempo, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) de 1971 propunha, pela primeira vez, a municipalização do ensino fundamental, além da unificação das séries em oito anos, eliminando, assim, os exames de admissão para o que seria hoje a 5ª série. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, o governo interpretou que os prédios escolares deveriam comportar classes para os oito anos do ensino fundamental, contribuindo para a permanência da alta participação da rede estadual no atendimento desse nível de ensino. No Nordeste, ao contrário, os prédios permaneceram separados. Além disto, desde o final da década de 1970, várias ações e programas no Nordeste brasileiro haviam gerado uma maior participação dos municípios na oferta de ensino fundamental, incluindo programas com financiamento internacional (Arretche, 2000: 149-152; Castro, 2001: 27).

- ICMS devido a estados, distrito federal e municípios; a contribuição mais importante do fundo, correspondendo a algo em torno de 65% (Semeghini, 2001: 45);
- Dos fundos de participação constitucionais: FPE, no caso dos estados e FPM, no caso dos municípios;
- Do imposto sobre produtos industrializados (IPI); e
- As transferências relativas à lei complementar 87, de 1996 – compensação financeira pela perda de receitas decorrente da desoneração das exportações, conhecida como Lei Kandir<sup>10</sup>.

Além disto, um conjunto de outras regras e procedimentos constantes do projeto original do executivo ou aprovados pelos parlamentares permitiu maior transparência nos gastos com educação. Por ser de natureza meramente contábil e composto de transferências automáticas e datadas, o fundo está protegido contra possíveis intervenções políticas e outros entraves burocráticos. Como a retenção e a distribuição desses recursos são feitas em contas bancárias específicas para este fim, com transferências automáticas para todos os entes da federação, e há a determinação de que devem ser criadas programações específicas nos orçamentos subnacionais, tornou-se mais fácil verificar se tais recursos estavam, efetivamente, sendo aplicados no ensino fundamental. Em outras palavras, tais normas dificultaram a aplicação desses recursos para outros fins. Isto porque o diagnóstico do Ministério era de que, apesar de a Constituição federal estabelecer mínimos obrigatórios para aplicação em ensino,

---

<sup>9</sup> De acordo com Souza (2005:77), a escolha destes recursos deveu-se à existência de mecanismos automáticos já existentes para efetivar as transferências intergovernamentais. Ainda de acordo com Souza, Barjas Negri concebeu essa forma de constituir o fundo.

<sup>10</sup> A Lei Kandir foi aprovada após a PEC do Fundef ter se tornado norma jurídica e, portanto, não consta na emenda constitucional e sim na lei de regulamentação do Fundef. Ela foi inserida por sugestão do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) (DCD 06/12/1996: 32232).

e mesmo no ensino fundamental, na verdade, não se sabia ao certo se estes recursos estavam sendo aplicados corretamente.

Apesar de a definição de mínimos obrigatórios de aplicação em ensino existir desde 1985, com a aprovação da Lei Calmon, nunca se soube se tal determinação estava sendo cumprida, especialmente durante o período inflacionário, inclusive em razão da baixa capacidade de fiscalização dos gastos nos diferentes níveis de governo (Negri, 1997; Abrahão e Fernandes, 1999)<sup>11</sup>. Mesmo após a estabilização monetária, ainda pairavam dúvidas sobre a aplicação dos recursos, uma vez que, argumentava-se, muitos governos gastavam em itens que não poderiam ser considerados como gastos em educação, como obras de pavimentação de ruas, mesmo que em benefício de escolas (Rodriguez, 2001). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada logo após o Fundef, disciplina em maior detalhe o que pode ou não ser considerado gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, conhecido como gastos em MDE<sup>12</sup>. Mais à frente, na aprovação da lei que regulamenta o Fundef, é também atribuído aos tribunais de contas o papel de fiscalizar estes gastos e o cumprimento da aplicação mínima.

---

<sup>11</sup> A educação sempre contou, tradicionalmente, com a vinculação de gasto de recursos de impostos e transferências nas Constituições democráticas brasileiras, como forma de se garantir um investimento mínimo em educação. A Constituição de 1934 já estabelecia um mínimo de 10% da receita de impostos da União e dos municípios e de 20% dos estados. Este dispositivo foi eliminado na Constituição de 1937. A Constituição de 1946 retoma a vinculação de gastos em educação, aumentando a contribuição dos municípios para 20%. O dispositivo é novamente revogado com a Constituição de 1967. A emenda constitucional conhecida como Calmon (aprovada em 1983 mas implementada somente a partir de 1985) retoma a vinculação de gastos mínimos estabelecendo o patamar de 13% para a União e de 25% para estados e municípios. Esta emenda foi aprovada sob o argumento de que os investimentos em educação haviam caído sistematicamente durante o regime militar, já que a Constituição de então não obrigava os governos a um gasto mínimo em educação (Castro, 2001; Pinto, 2000). Cury (2003: 71), ao analisar os debates parlamentares na revisão constitucional de 1925-1926, destaca que a questão da vinculação orçamentária mínima foi discutida ali e cita o exemplo do estado da Bahia, que tinha uma regra (estadual) em que 1/6 da renda municipal deveria ser aplicada em ensino.

<sup>12</sup> A LDB também fixou as datas para os repasses de todos os recursos vinculados à educação dos órgãos que arrecadam para os responsáveis pelo gasto (Castro, 2001: 16).

Em outras palavras, o diagnóstico apresentado pelo Ministério apontava que o problema da educação brasileira estava menos relacionado à falta de recursos do que a problemas de distribuição e de garantia de sua aplicação.

Com relação aos resultados da redistribuição, os estados foram os maiores perdedores de receitas. Em 1998, ano da implementação nacional do Fundef, apenas nos estados de Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo houve transferência de recursos dos municípios para os governos de estado, dada a maior participação de matrículas da rede estadual (MEC, 2002).

Vejamos o caso do estado de São Paulo, para ilustrar como a redistribuição ocorria. Em 1998 a quantia de recursos que formava o fundo estadual de São Paulo foi da ordem de R\$ 3,9 bilhões (APEOESP, 2005: 27). Dado o número total de matrículas em 1998 na rede pública (5.710.410 alunos), a média do gasto aluno/ano, no caso deste estado, ficou definida em R\$ 688,00. Como a rede estadual detinha mais de 80% das matrículas no ensino fundamental, o governo estadual recebeu um aporte de cerca de R\$ 420 milhões, transferidos dos municípios. Sem essa redistribuição de recursos definida pelo Fundef, o gasto da rede estadual geraria uma média de R\$ 597,00 por aluno/ano, e no caso das redes municipais um valor quase duas vezes maior, de R\$ 1.078,00. Como se vê, a capacidade de gasto entre as redes municipais e estadual em São Paulo era muito desigual, ainda que esta situação pudesse variar, a depender do município analisado.

É importante destacar, portanto, que essa redistribuição de recursos não é um mecanismo de equalização nacional, pois ela é feita no interior de cada estado da federação, e por isso ficou conhecida como uma “mini-reforma tributária no interior dos estados” (Negri, 1997; Castro, 1998 e 2001)<sup>13</sup>. Além

---

<sup>13</sup> Se a distribuição de recursos fosse nacional, ou seja, forma-se um fundo contábil nacional e ele é dividido entre estados e municípios de acordo com o número de matrículas, as disparidades regionais



disto, o fundo não pretendia equacionar de forma definitiva as disparidades de gastos mas sim equalizar, parcialmente, tais diferenciais. Parcialmente porque, como vimos, a formação de tal fundo e sua ação redistributiva não se referem ao total das receitas a serem obrigatoriamente gastas em educação. Ainda assim, a emenda prevê uma correção das desigualdades regionais, ao estipular que nos estados e municípios onde o gasto aluno/ano, após a redistribuição dos recursos de acordo com o número de matrículas, for inferior àquele definido anualmente pelo MEC, haverá complementação de recursos com aporte financeiro da União<sup>14</sup>. Para isto, a União utilizaria recursos do salário-educação.

De acordo com a proposta enviada ao Congresso o valor mínimo, no primeiro ano de implementação, seria de R\$ 300,00 por aluno/ano<sup>15</sup>. Este valor correspondia também à estimativa do governo para a remuneração mínima a ser recebida pelos profissionais do magistério em todo o Brasil. Isto porque pelo menos 60% dos recursos alocados no Fundef, ou seja, que formam os fundos contábeis, deveriam ser gastos na remuneração desses profissionais em efetivo exercício. A conta do Ministério se baseava numa estimativa de que, com o mínimo nacional sendo estabelecido em R\$ 300,00 e com uma relação média de 35 alunos por classe para cada professor, a cláusula que obrigava à aplicação

---

diminuiriam, já que todos os entes da federação teriam exatamente o mesmo gasto aluno/ano. Os custos políticos, no entanto, de aprovação de um fundo desta natureza seriam enormes, não só pela grande transferência regional de recursos como também pelas dificuldades técnicas de se estabelecer o custo aluno/ano nas diferentes regiões do país.

<sup>14</sup> A definição deste mínimo nacional é bastante controversa e acaba por determinar a participação de recursos da União no Fundef. A controvérsia é de que, no final das contas, o MEC acaba por acatar as decisões do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, utilizava parte desses recursos no contingenciamento do orçamento federal para garantir o ajuste fiscal até 2003, quando foi aprovado um decreto proibindo a prática (MEC, 2003: 10-18). A legislação do Fundef determina que o valor mínimo seja o valor médio nacional do gasto aluno/ano encontrado após a partilha dos recursos, interpretação que o governo federal questionava e nunca aplicou. Se o aporte de recursos pela União seguisse esta fórmula, a participação dos recursos federais complementando o Fundef cresceria, em média, 16% no período 1998-2002 (MEC, 2003; Rodriguez, 2001). Estudo de Vazquez (2005) mostra que, entre 1998 e 2003, com a baixa complementação da União, a capacidade de equalização dos gastos regionais foi caindo ao longo tempo.

<sup>15</sup> Em reais de julho de 2007, esses R\$ 300,00 equivaleriam a R\$ 600,00 pelo IPC-A ou cerca de R\$ 800,00 pelo IGP-DI.

de 60% desses recursos na remuneração do magistério garantiria, na prática, um piso salarial mínimo nacional de R\$ 300,00 por mês (Souza, 2005: 76).

Nos debates parlamentares, são citados casos, especialmente no Norte e no Nordeste do país, em que professores receberiam salários de R\$ 80,00 (DCD 08/05/1996). Como veremos na próxima seção, essa garantia de aumento real na remuneração do magistério recebeu o apoio das principais entidades de classe da educação e tornou mais difícil a oposição pública à proposta encaminhada pelo governo.

Por fim, a emenda explicita o papel dos entes federados na educação, incluindo o da União. Este aspecto da legislação é de especial interesse no caso desta tese, pois é no debate desta questão que a municipalização do ensino se insere. A norma jurídica modifica a Constituição e determina que:

- Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil – ou seja, nesta ordem de prioridade – e passam a ser responsáveis pela oferta de vagas em creches (crianças de 0 a 3 anos de idade), antes atribuição da assistência social;
- Os estados e o distrito federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio – tal definição não existia na Constituição<sup>16</sup>; e
- A União passa a ter uma função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos entes da federação – ou seja, estabelece-se como o coordenador nacional de políticas de educação<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Na LDB, porém, se define que estados devem dar prioridade ao ensino médio e assegurar o ensino fundamental.

<sup>17</sup> Com a aprovação da LDB fica estabelecido que os entes da federação só poderão fazer investimentos em outros níveis de ensino, como ensino superior, quando tiverem “atendido plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal”, o que praticamente inviabiliza gastos em outros níveis de ensino.

Para os propósitos desta tese, chama a atenção o fato de a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental ter continuado compartilhada entre estados e municípios, na contramão da definição de competências exclusivas no ensino infantil e médio. Este resultado é interessante, pois o diagnóstico do Ministério era de que a sobreposição de competências teria produzido dois problemas na educação nacional. Primeiramente, como vimos, gerava uma capacidade de gasto assimétrica entre as redes no caso do ensino fundamental. Em segundo lugar, a expectativa de que estados e municípios estabelecessem formas de colaboração entre si, como assinalava a Constituição federal (art. 211), para garantir o atendimento universal do ensino obrigatório, não havia resultado em efetiva colaboração na maior parte dos estados da federação (Abreu, 2003; Souza e Faria, 2004).

Na prática, a divisão de competência entre estados e municípios com relação à oferta do ensino fundamental teria gerado uma pulverização de ações na área educacional, uma vez que cada ente gastava em educação de forma autônoma e sem coordenação de esforços. Para o Ministério da Educação, este fato gerava uma situação em que não havia incentivos para mudar o status quo: aqueles que haviam optado por investir em outros níveis de ensino, como o infantil, não tinham interesse em colaborar com a rede estadual, que acabava tendo de garantir o atendimento do ensino obrigatório; ou, ao contrário, havia governos estaduais que não tinham interesse em colaborar com o gasto dos municípios muito pobres, e estes, numa situação oposta à dos primeiros, tinham de garantir o atendimento da população.

A pergunta que se segue é: por que na proposta de redefinição dos papéis dos entes federados na educação não se aprovou uma divisão nítida de competências no ensino fundamental? Como veremos em maior detalhe na

seção 3, esta não era uma opção possível de ser decretada. Na verdade, dados os incentivos embutidos no Fundef, não se tornou necessária uma clara divisão de competências, pois os atores políticos na esfera federal esperavam que o Fundef gerasse uma corrida dos municípios em busca de alunos do ensino fundamental, o que, indiretamente, geraria uma divisão de responsabilidades.

Antes de passarmos para a próxima seção, cabe aqui destacar alguns pontos que consolidam esta apresentação do Fundef e ajudam a ilustrar o seu exato impacto nos orçamentos subnacionais de educação. Procuro apontar aqui o que o Fundef não é. O fundo contábil que é formado com os 15% das quatro receitas discutidas acima não se refere ao total de recursos que uma unidade da federação tem de gastar obrigatoriamente em educação. Isto quer dizer que o impacto deste fundo varia a depender, basicamente, da capacidade de arrecadação e/ou da receita disponível do ente em questão.

No exemplo abaixo comparamos o impacto do Fundef em 2004 em dois municípios paulistas: Rubinéia e Barra do Chapéu.

**Tabela 1 - Gastos obrigatórios em educação e valores aluno/ano (per capita) na rede municipal de ensino. Municípios de Rubinéia e Barra do Chapéu, 2004.**

<b>Receitas de Educação</b>	<b>Rubinéia</b>	<b>Barra do Chapéu</b>
Total de receitas – base de cálculo educação*	R\$ 6.054.992,99	R\$ 4.997.515,86
Mínimo de 25% de aplicação em ensino	R\$ 1.513.748,25	R\$ 1.249.378,97
Mínimo de 60% em ensino fundamental (A)	R\$ 908.248,95	R\$ 749.627,38
Matrículas na rede municipal (EF) em 2004 (B)	152	512
% de alunos atendidos pela rede municipal	49%	54%
Per capita no EF (A/B)	R\$ 5.975,32	R\$ 1.464,12
10% restantes para outros níveis de ensino ou EF	R\$ 605.499,30	R\$ 499.751,59
Fundef retido – contribuição ao fundo**	R\$ 579.414,40	R\$ 472.410,85
Per capita do retido	R\$ 3.811,94	R\$ 922,68
Fundef recebido***	R\$ 197.877,33	R\$ 710.217,15
Per capita do recebido	R\$ 1.301,82	R\$ 1.387,14
Diferença entre retido e recebido (C)	-R\$ 381.537,07	R\$ 237.806,30
<hr/>		
<b>Quantia, além do Fundef, necessária para alcançar o mínimo de gastos em EF</b>		
A – C	R\$ 526.711,88	
A + C		R\$ 987.433,68
novos per capita EF	R\$ 3.465,21	R\$ 1.928,58

\* Receitas próprias mais receitas de transferências; exclui fontes adicionais de financiamento como salário-educação, subvenções, empréstimos etc.

\*\* Esses valores são considerados como gastos em ensino ainda que tenham sido realizados por outro ente.

\*\*\* Valores que retornaram de acordo com o número de alunos; devem ser aplicados integralmente no ensino fundamental.

Fonte: elaboração própria a partir de Tesouro Nacional e INEP/MEC.

Rubinéia tinha poucos alunos no ensino fundamental em 2004 em comparação a Barra do Chapéu. Por outro lado, a receita disponível para educação e, conseqüentemente, para gastar em ensino fundamental, nestes dois municípios, tem uma relação oposta ao número de alunos atendidos: Rubinéia atende menos alunos mas tem uma receita maior que Barra do Chapéu. Esta situação acaba por gerar uma capacidade de gasto assimétrica por aluno (ou per capita na tabela acima) entre os dois municípios: quase R\$ 6 mil por aluno/ano em Rubinéia e cerca de R\$ 1.500,00 em Barra do Chapéu. O mesmo padrão pode ser observado com relação aos valores per capita retidos pelo Fundef (15% de parte da receita), e é com relação a este montante de recursos que ocorre a redistribuição e, por fim, a equalização dos gastos.

Mas mesmo após esta equalização, no final, Rubinéia continua com um gasto aluno/ano no ensino fundamental maior que o de Barra do Chapéu: R\$ 3.465,00 e R\$ 1.928,00, respectivamente (coluna “novo per capita EF” na tabela acima). E por que isto ocorre? Por duas razões: a equalização do Fundef refere-se apenas a uma parte dos recursos disponíveis para a educação, sendo que o restante depende basicamente da receita disponível de um município e do número de alunos atendidos. Obviamente, houve uma redução na assimetria do gasto. O gasto aluno/ano de Barra do Chapéu seria muito menor não fosse o Fundef, e como o fundo é redistributivo, ou seja, não adiciona novos recursos, Rubinéia é um daqueles municípios que transfere parte de sua receita para financiar o ensino de outros governos do mesmo estado.

Outro ponto importante a notar refere-se ao impacto dos incentivos para municipalizar nestes dois municípios. No caso de Barra do Chapéu, um município mais pobre, qualquer incremento no número de alunos do ensino fundamental gera aumento de receitas. Ao contrário, mesmo que Rubinéia tivesse a intenção de atender a totalidade dos alunos do ensino fundamental (cerca de 300 alunos), isso não seria suficiente para manter os recursos no município. Por ser um município mais rico, uma estratégia de municipalização completa do atendimento irá gerar, no máximo, uma redução das receitas transferidas. Nesse sentido, o Fundef pune os municípios mais ricos ou, mais precisamente, há um conjunto de municípios que são fortemente atingidos pela medida, pois, mesmo que optem pela universalização do atendimento municipal, será impossível manter a totalidade de suas receitas.

Para parte dos analistas sobre o impacto do Fundef na municipalização do ensino, este desenho institucional gera um incentivo adverso: quanto mais pobre um município, maior será o interesse em municipalizar, e este seria

justamente o que menos teria condições de oferecer um ensino de qualidade (Pinto 2002; Rodriguez 2001; Arelaro, 2005). Apesar destes incentivos, porém, como veremos no capítulo que analisa o caso dos municípios paulistas, um conjunto significativo de municípios muito pobres optou por não municipalizar.

Tendo explicado o que é e o que não é o Fundef, passo a analisar como foi possível aprovar, no Congresso Nacional, uma medida que interferia diretamente nas finanças dos entes da federação.

## **Seção 1.2 – Governo e Oposição na Tramitação do Fundef**

Sendo o Fundef uma iniciativa do governo federal que retém e redistribui receitas entre os entes da federação, e considerando que os estados eram os principais perdedores de receitas, poderíamos esperar grandes embates ao longo da apreciação parlamentar. A aprovação de tal emenda constitucional era, potencialmente, uma proposta que poderia gerar um alto grau de conflito federativo pois, no limite, interferia na autonomia dos entes da federação.

Na verdade, quando colocada a questão nestes termos, fica difícil entender como foi possível a aprovação de tal medida, especialmente se levarmos em conta o cenário que parte da literatura sobre o federalismo brasileiro previa: baixa capacidade de coordenação nacional do governo federal (ou de governabilidade) e o papel central normalmente atribuído às bancadas estaduais no Congresso Nacional lideradas pelos governadores (Abrucio, 1998; Mainwaring, 1997; Ames, 2001, Samuels, 2000). Porém, ao acompanhar a discussão na Câmara dos Deputados, é notável que os principais críticos da proposta tenham sido os partidos de oposição ao governo federal.

A observação do comportamento parlamentar em plenário mostra que os deputados votaram de forma altamente disciplinada, ou seja, de acordo com a

orientação das lideranças partidárias<sup>18</sup>. A votação nominal com a menor disciplina partidária média atingiu a marca de 90%. Não há padrões que possam indicar a organização, por exemplo, de bancadas estaduais como atores tentando barrar a aprovação da proposta. O CONSED, por exemplo, que representa os secretários de Educação nos estados e que poderia ser uma voz opositora à medida, foi, ao contrário, um dos maiores apoiadores, assim como a UNDIME, a representação dos secretários municipais de Educação.

A tramitação da emenda constitucional foi relativamente rápida para os exigentes ritos procedimentais. A PEC do Fundef se tornou norma jurídica em menos de 11 meses, com apreciação em comissões técnicas e comissões especiais formadas para analisar, debater e emendar a proposta do governo, incluindo a realização de audiências públicas em Brasília e em vários estados, discussão e votação da matéria em dois turnos em cada uma das duas casas legislativas<sup>19</sup>. Por se tratar de uma matéria potencialmente conflituosa, do ponto de vista das relações federativas, surpreende a rápida apreciação e aprovação no Senado Federal, a casa representativa das unidades da federação, que em dois meses e meio cumpriu todos os procedimentos legislativos necessários à aprovação de uma emenda constitucional e não fez qualquer alteração na proposta enviada pela Câmara dos Deputados, que, desta forma, seguiu diretamente à sanção presidencial. De fato, foi na Câmara dos Deputados que os debates e as principais alterações na proposta original ocorreram.

Paulo Renato de Souza (2005: 80), o ministro da Educação à época, sugere que a aprovação de tal medida foi beneficiada pela desinformação geral sobre o impacto que essas modificações constitucionais teriam nas contas dos governos,

---

<sup>18</sup> Dados extraídos do banco de dados de votações nominais do CEBRAP.

<sup>19</sup> A emenda constitucional do FUNDEB, por exemplo, levou um ano e meio para ser transformada em norma jurídica, se contarmos a data de apresentação do projeto do executivo, que, na verdade, foi apensado a outras propostas em tramitação de autoria do legislativo. Além disto, o executivo fez uma série de consultas à entidades, associações, especialista etc. antes de enviar a proposta ao legislativo. No caso do Fundef, as audiências públicas ocorreram ao longo da tramitação da proposta.



o que só teria sido percebido após a aprovação da medida, quando os governadores fizeram as contas e passaram a pressionar. Por outro lado, ainda que assumamos que os governadores não estavam completamente informados sobre o impacto do Fundef em seus orçamentos, esta questão foi discutida em plenário.

Apesar de a proposta envolver cálculos muito complexos, é interessante notar que em nenhum momento da apreciação surgiu uma simulação dos impactos da redistribuição dos recursos nas contas de cada estado e município brasileiro. A informação disponível aos parlamentares com relação às conseqüências da aprovação da proposta do executivo, ou seja, o que se esperava que ela produzisse no cenário nacional, vinha de um número pequeno de parlamentares, tradicionalmente atuantes na área da educação, na orientação das lideranças partidárias e, especialmente, na visão apresentada pelo relator da proposta, como pode ser observado na fala do relator em plenário, deputado José Jorge, do PFL/PE, partido membro da base de sustentação do governo:

“(...) todos os parlamentares podem votar de consciência tranqüila, pois estão dando um importante passo para a melhoria da educação em nosso país (...) [a proposta] beneficia diretamente o estudante pobre dos municípios e estados mais carentes (...) [assim] não há razão que não seja política para se votar contra o substitutivo” (DCD 09/05/1996, págs. 13022-13063).

A clivagem que observamos a partir das posições defendidas em plenário não se pautou por critérios regionais ou estaduais que pudessem representar os interesses dos governadores. Há parlamentares de um mesmo estado com posições diferentes com relação à proposta, assim como há deputados de estados perdedores de recursos que defendem a proposta.

Os partidos de oposição ao governo foram os que chamaram a atenção em plenário para as perdas que a emenda provocaria nos governos subnacionais. Porém, o argumento era de que os municípios seriam os grandes perdedores. A base do governo dizia, ao contrário, que os municípios, especialmente os municípios pobres, seriam os grandes beneficiários da proposta.

Na verdade, nenhuma das duas posições é inteiramente verdadeira. Há estados e municípios que ganham e outros que perdem recursos. De fato, percebe-se que apenas os assuntos de repercussão na mídia nacional foram debatidos em profundidade, e naquele momento a proposta era vista com bons olhos pela opinião pública, dada a percepção generalizada de que existia uma urgência de reforma na educação nacional.

Na CCJR (Comissão de Constituição, Justiça e Redação) da Câmara dos Deputados, primeira instância deliberativa, o deputado Régis de Oliveira (PFL-SP) chama a atenção para o problema da admissibilidade jurídica da proposta, já que poderia ser questionada por estados e municípios com o argumento da autonomia dos entes federativos. Porém, como o deputado argumenta, o critério de redistribuição de recursos embutido na proposta justifica-se em termos jurídicos, uma vez que parte do princípio constitucional de promoção da equidade entre os entes da federação (DCD 20/04/1996, pág. 1411). Além disto, esta questão ainda não havia sido explorada pela oposição, que na CCJR centrou suas críticas em outros aspectos jurídicos da matéria<sup>20</sup>.

O mesmo pode ser observado nos debates da Comissão Especial formada para apreciar a PEC, em que os principais argumentos da oposição giraram em

---

<sup>20</sup> O deputado Hélio Bicudo (PT-SP) destaca a inconstitucionalidade da medida com relação à retirada da expressão “erradicação do analfabetismo”, que suprimiria o direito dos analfabetos à educação. Outro ponto levantado pelo parlamentar referia-se à proposição, no projeto original do executivo, de dar prioridade de atendimento à população de baixa renda no caso do ensino pré-escolar, medida que foi alterada pelos parlamentares que mantiverem o direito de acesso universal à educação sem critérios de atendimento prioritários. Um terceiro ponto criticado na CCJR, que gerou muita polêmica e acabou sendo retirado do projeto, era a proposta de desconstitucionalização da autonomia universitária.

torno das seguintes questões: insuficiência da proposta de reforma da educação, uma vez que não trazia novos recursos, apenas o redistribuíam, promovendo, desta forma, uma “socialização da miséria”; necessidade de se fixar um piso salarial nacional para os professores; diminuição do aporte financeiro da União para com os recursos do salário-educação e impactos negativos que a medida traria ao ensino infantil e médio (DCD 08/05/1996, págs. 12796-12804). Como veremos nos capítulos seguintes, todas essas questões e objeções foram levantadas pelos críticos à política de municipalização do governo de São Paulo, que naquele momento já estava em curso.

Mas é entre o 1º e o 2º turnos em plenário que a discussão sobre as perdas de estados e municípios começa a ser explorada pela oposição. O deputado Lindberg Farias (PCdoB-RJ) chama a atenção para as conseqüências da realocação fiscal proposta pelo governo federal, que faz com que a conta da educação “seja paga apenas pelos municípios e pelos estados”, e avisa aos parlamentares sobre a necessidade de maior acompanhamento da questão pois “(...) acredito que há um grande desconhecimento sobre o teor da PEC. Acho também que vários parlamentares acabam, por engano, votando a favor de uma proposta que vai prejudicar seus municípios” (DCD 23/05/1996: 14730).

A mesma visão era compartilhada pelo deputado da oposição Alexandre Cardoso (PSB-RJ), para quem tratava-se de “crime contra o município” (DCD 09/05/1996: 13028). O parlamentar da base de sustentação do governo e presidente da Comissão Especial que analisou a PEC, deputado Elias Abrahão (PMDB-PR), por sua vez, responde em plenário que a proposta eleva o gasto em educação básica a níveis nunca antes vistos e, por isso: “(...) os prefeitos e os municípios não devem ter medo, devem abraçar correndo a proposta” (DCD 09/05/1996: 13029).

Vários outros membros da base de sustentação do governo reiteram em seus discursos que os municípios mais pobres, especialmente os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como destaca o deputado Paes Landim (PFL-PI), seriam os grandes beneficiados pela proposta (DCD 09/05/1996, pág. 13022). O parlamentar José Jorge (PFL-PE), relator da PEC e, portanto, responsável pelo parecer apresentado em plenário – em que recomenda a aprovação da versão modificada pelo legislativo (um substitutivo), destaca que a medida não prejudica os municípios e nem mesmo mexe com seus recursos próprios, como ISS ou IPVA, e que:

(...) em relação ao suposto prejuízo que a emenda poderia ocasionar aos municípios, evidentemente isto não é verdade. Pelo contrário, praticamente todos são beneficiados. Na teoria, apenas seriam prejudicados os que não tivessem nenhum aluno de primeiro grau, o que não acontece no país. Portanto, todos os municípios vão retirar do fundo mais recursos que investiram (DCD 13/05/1996: 16689).

Como se vê, houve um debate acerca do impacto da medida, mas ela restringiu-se ao caso dos municípios, possivelmente determinado pelo calendário eleitoral, ou seja, como uma forma de tentar sensibilizar os parlamentares candidatos às eleições daquele ano para as prefeituras.

De qualquer maneira, a clivagem que determinou este debate não foi regional. Os posicionamentos a favor ou contra a PEC do Fundef têm padrões que refletem a relação executivo-legislativo na esfera federal (Figueiredo e Limongi, 1999; Arretche, 2007), com os partidos divididos entre aqueles que apóiam o governo ou fazem oposição ao governo, à exceção do PDT, que, como veremos à frente, se dividiu sobre a proposta no 2º turno. Porém, esta questão não foi central nos debates sobre a PEC.

A oposição, especialmente o PT, insistiu na tese de que, por um lado, a proposta excluía o comprometimento da União para com o financiamento do ensino fundamental e, por outro, de que a regra de 60% obrigatórios na remuneração do magistério não era suficiente para dar um salário digno aos professores do país, e por isso estes parlamentares propunham o estabelecimento de um piso mínimo nacional (ver discursos dos deputados Ivan Valente (PT/SP), Esther Grossi (PT/RS) e Lindberg Farias (PCdoB/RJ) (DCD 23/04/1996 e DCD 08/05/1996). Mas, pelas estimativas do governo, a proposta geraria uma remuneração mínima de R\$ 300,00, ou seja, um incremento salarial significativo, e quase que imediato, em algumas partes do país, e, mais do que isto, sem elevar a carga tributária.

Para os partidos da oposição, especialmente o PT, associado a entidades sindicais e que sempre foi visto como defensor dos direitos e reivindicação dos trabalhadores, marcar posição contra a questão da remuneração do magistério era central, mas o fato é que, da forma como foi apresentada pelo governo e pelos parlamentares da base aliada no Congresso Nacional, a proposta recebeu apoio de uma ampla gama de atores políticos, não só dos partidos da base do governo, como das entidades de classe em geral (como a CNTE), e foi o único artigo da proposta do executivo que não recebeu sequer uma emenda parlamentar. De fato, a possibilidade de aumento dos salários dos professores tornava muito difícil organizar uma oposição à proposta na arena legislativa, como destaca o deputado Osvaldo Biolchi (PTB-RS):

(...) não podemos imaginar nem admitir que parlamentares, mesmo da oposição, se insurjam contra o aumento do piso salarial dos atuais 78 reais para uma média de 300 reais (DCD 23/05/1996: 14730)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Note que às vezes, nos debates, os parlamentares falam em piso nacional ainda que a PEC não tratasse disto. O deputado Lindberg Farias (PCdoB-RJ) chama a atenção para esta confusão em plenário várias vezes ao longo das discussões.

Até mesmo o PDT, partido de oposição ao governo, deixa a questão em aberto para seus parlamentares no 2º turno da votação em plenário, depois de ter indicado o voto “não” no 1º turno, já que alguns de seus membros passaram a apoiar a proposta, como justifica o deputado Severiano Alves, do PDT da Bahia:

(...) acho que a emenda é um sinal positivo de política pública para a educação, e não devemos ser contra aquilo que acena com melhoria não só do salário do professor, mas também da qualidade de ensino (DCD 23/05/1996: 14731)<sup>22</sup>.

Da forma como o debate parlamentar sobre a emenda constitucional foi produzido, a proposta era vista como uma reforma da educação nacional que dava prioridade ao ensino fundamental, produziria uma melhoria da qualidade do ensino, da remuneração do magistério e ensejaria a universalização do acesso ao ensino fundamental mesmo nos cantões mais distantes do país. Como resume o deputado Paulo Borhnausen (PFL-SC): “(...) quem votar contra, estará contra o povo e mantendo o privilégio de poucos” (DCD 09/05/1996: 13023). A PEC foi aprovada, em 2º turno, por 357 votos a favor e 82 contra, 50 votos a mais do que o necessário para aprovação de uma emenda constitucional.

Com relação aos debates da lei que regulamentou o Fundef, já não havia a possibilidade de se tentar organizar uma bancada que pudesse vetar a proposta de redistribuição de recursos, pois ela já havia sido definida na emenda

---

<sup>22</sup> Mais tarde, o deputado propõe ao ministro da Educação que altere a legislação aprovada de 15% para 20%, de forma que os 5% a mais pudessem ser alocados para o ensino infantil e compensar as perdas de alguns municípios (FSP 18/10/1997: 3-8).

constitucional aprovada<sup>23</sup>. A aprovação da lei, na Câmara dos Deputados, teve o apoio de todos os líderes e se deu em votação simbólica.

Em suma, as características do processo decisório na arena federal e dos aspectos substantivos da proposta permitiram a aprovação de uma emenda à Constituição que interferia diretamente na autonomia e nas receitas dos entes da federação. Por um lado, a principal clivagem observada em plenário foi entre os partidos de sustentação e de oposição ao governo. Este padrão foi encontrado por Arretche (2007) para outras questões federativas potencialmente conflituosas. Arretche analisa o comportamento parlamentar em diferentes temas e períodos e não encontra nenhum sinal de organização de bancadas estaduais como atores de veto à aprovação de matérias analisadas no legislativo federal. Em outras palavras, mesmo nas questões federativas, o comportamento parlamentar segue padrões e clivagens estritamente partidários.

Além disto, o governo federal podia contar naquele momento com a votação de uma majoritária base de sustentação parlamentar disciplinada e estável (Figueiredo e Limongi, 1999; Pinto, 2002), que garantia os votos necessários para aprovação mesmo se tratando de quorum qualificado<sup>24</sup>. A escolha de um relator na Câmara dos Deputados da base de sustentação do governo (PFL) foi também central para garantir a aprovação da proposta, dado o poder institucional e de persuasão dos relatores no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 2005; Gomes, 2006).

Por outro lado, a organização de um grupo de veto à proposta também tornou-se difícil devido ao conteúdo substantivo da emenda. Existia, naquele

---

<sup>23</sup> A única referência encontrada é com relação a uma proposta de divisão do bolo do salário-educação devido aos estados com seus municípios, que teria sido abandonada por conta da pressão dos governadores (DCD 06/12/1996: 32241-43). Porém, uma série de medidas provisórias, ao longo de 1996, acabou por garantir uma distribuição mínima aos municípios (APEOESP, 2003).

<sup>24</sup> Os partidos membros da base de sustentação de governo naquele momento, sem contar os pequenos partidos, eram PFL, PMDB, PPB, PSDB e PTB, que juntos somavam cerca de 400 cadeiras na Câmara dos Deputados (média do período 26/04/1996 a 31/12/1998), de acordo com classificação de Figueiredo e Limongi (banco de dados legislativos Cebrap).

momento, um consenso generalizado sobre a necessidade de reforma da educação básica. Opor-se a uma proposta que pretendia melhorar a qualidade da educação, aumentar a capacidade de gasto de estados e municípios mais pobres e, principalmente, elevar de forma significativa, de imediato e sem criação de novos tributos, os salários dos professores, é um posicionamento público difícil de assumir. A própria CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) apoiava a proposta, entendendo-a como um primeiro passo em sua reivindicação de criação de um piso nacional para os professores, que, aliás, somente hoje, em 2007 passou a ser definido nacionalmente.

Por fim, não existia uma proposta alternativa à do executivo e, nesse sentido, a única opção possível era modificar a proposta enviada. De fato, os parlamentares fizeram modificações importantes na proposta do executivo, incluindo a definição do fundo como sendo de natureza contábil, o que inviabilizava qualquer possibilidade de ingerência política na distribuição dos recursos.

### **Seção 1.3 - Fundef e a Municipalização do Ensino: Racionalidades Esperadas**

Na exposição de motivos, pelo Ministério da Educação, não há nenhuma indicação de que o objetivo da emenda era induzir a municipalização. Por outro lado, sabemos que após a implementação nacional do Fundef houve um aumento significativo da municipalização do ensino fundamental no Brasil, e é praticamente consensual nos estudos sobre esta questão que este crescimento é decorrente dos incentivos embutidos no Fundef (Souza, 2005; Semeghini, 2001; Ribeiro, 2002; Pinto 2002; Rodriguez, 2001; Melo, 2005; Abrucio, 2005;



Castro, Barreto e Corbucci, 2000). Mas em que medida esse era um objetivo esperado pelos atores políticos na esfera federal?

O acompanhamento dos debates parlamentares e de algumas notícias vinculadas na mídia nacional confirma que a municipalização do ensino era um dos objetivos do governo e que muitos parlamentares apoiavam a idéia de uma política de incentivo à descentralização de serviços públicos para gestão dos municípios. A análise conjunta desses debates e discursos revela que, apesar de não se encontrar referências explícitas na PEC do Fundef com relação à meta de incentivar a municipalização do ensino fundamental, esta era um objetivo do governo.

Apesar de o ministro da Educação não mencionar a municipalização do ensino na exposição de motivos da PEC, há uma série de registros na mídia da época em que tal objetivo lhe é atribuído. Em 1995, antes do envio da proposta ao Congresso Nacional, matérias em jornais registram a intenção do governo de apresentar uma proposta de reforma da educação, com ênfase no ensino fundamental e que incentivasse a municipalização do ensino (FSP 29/08/1995: 3-4; ver também FSP 01/09/1995 e 02/09/1995: 1-8)<sup>25</sup>. Artigo de José Goldenberg publicado em fevereiro de 1996 destaca que a proposta do ministro Paulo Renato tem o objetivo de disciplinar os gastos em educação e que a criação do fundo contábil acaba “forçando, com isso, na prática, uma municipalização do ensino básico” (OESP, 13/02/1996: A2). O próprio

---

<sup>25</sup> “A proposta do ministro é que uma parte substancial desse total [de recursos], a ser negociada com os governadores, integre o Fundo de Valorização do Professor e seja gasto exclusivamente em ensino de 1º grau. Além disso, o programa pretende estimular a municipalização do 1º grau”. (FSP 01/09/1995: Cotidiano 3-4). “FHC vai promover hoje de manhã um encontro com todos os governadores para propor a criação de um Fundo de Valorização do Magistério. O fundo tem dois objetivos: concentrar os recursos da educação no ensino de 1º grau e aumentar o salário dos professores. O governo também quer estimular a municipalização do ensino de 1º grau por meio da distribuição de mais recursos para os municípios que mantiverem essas escolas”. (FSP 02/09/1995: Brasil 1-8). “O presidente Fernando Henrique Cardoso deve anunciar na próxima semana a criação de um fundo para o ensino fundamental. O ministro da Educação, Paulo Renato Souza, disse ontem em Curitiba (PR) que essa é uma das idéias do governo. ‘Estamos pensando na redistribuição dos recursos para quem faz o 1º grau’. Segundo o ministro, os recursos existentes serão ‘canalizados’ para a valorização e formação do professor e para incrementar a municipalização do ensino”. (FSP 29/08/1995: Nacional 3-4, grifo meu).

ministro, Paulo Renato, explicita mais tarde, ao comentar se seria possível estabelecer alguma forma de compensação financeira aos municípios que perdiam recursos para o Fundef (assim como se estava negociando alguma compensação para os estados), que “não compensamos os municípios (...) porque queremos municipalizar a educação, não estadualizar” (FSP 16/03/1999).

O crescimento da municipalização do ensino fundamental também era esperado pelos parlamentares que apreciaram a proposta. Há falas entusiastas com relação à valorização do papel dos municípios brasileiros e de apoio à medida como forma de aumentar a qualidade dos serviços públicos no país. Diz o deputado Osvaldo Bionchi (PTB-RS) na discussão em 2º turno em plenário:

(...) esta PEC, além de tudo isto, quase que obriga a se municipalizar o ensino, e a municipalização do ensino fundamental é de extrema importância para o país (...). Por isso, senhores deputados, é importante o incentivo à municipalização do ensino, que é uma das conseqüências desta PEC. Muito inteligente foi o Sr. Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, ao obrigar o incentivo à municipalização do ensino (DCD 13/06/1996: 16687).

O deputado Welson Gasparini (PSDB-SP), presidente da Associação Brasileira de Municípios, se autodenomina um “municipalista”, assim como cita outros parlamentares presentes na sessão – referência a uma clivagem que teria marcado os debates ao longo da Constituinte de 1987-1988. O parlamentar entende que o Fundef irá promover uma transferência na oferta deste serviço educacional para os municípios e destaca que não apenas a educação como outros serviços públicos deveriam estar a cargo dos municípios:

(...) por isso, o ministro da Educação, Paulo Renato, recebe hoje todas as nossas homenagens, principalmente de nós, municipalistas, e

vemos nessa iniciativa a valorização dos municípios, integrando o ensino fundamental num processo de descentralização para as prefeituras municipais (...). Este país (...) só pode funcionar se houver descentralização administrativa, entregando-se aos prefeitos municipais a gerência dos serviços de educação, saúde, saneamento básico, habitação e assistência social (DCD 06/12/1996: 32241).

Do ponto de vista do governo federal, a descentralização na oferta desse serviço era um objetivo congruente com a agenda de reforma da gestão pública. Naquele momento estava em voga a percepção, não só no Brasil, de que a descentralização era a solução para os problemas de qualidade e eficiência dos serviços públicos. Em certa medida, este ideário estava presente na Constituição de 1988 (Souza, 2001), ainda que houvesse críticas sobre a indefinição de competências e de que a Constituição teria promovido mais descentralização fiscal, de recursos, que propriamente de responsabilidades, especialmente no caso dos municípios (Almeida e Piquet, 2003; Maluf e Souza, 1999).

Este argumento ou esta tese da necessidade de se estimular a descentralização também fazia parte das recomendações do Banco Mundial, como forma não só de aumentar a eficiência, como também de diminuir as desigualdades no acesso e na qualidade dos serviços, especialmente nos países em desenvolvimento (Souza e Faria; Castro, 1998; Martins, 2001; Souza, 2002). Nesta visão, a descentralização aproximaria o processo decisório das necessidades e demandas dos usuários dos serviços, ou seja, dos cidadãos residentes de uma determinada localidade (Rodden e Wilbbels, 2002)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> É interessante notar que, para o Banco Mundial, as necessidades de descentralização na América Latina e na Ásia, por exemplo, são totalmente diferentes (WB, s/d). No caso da América Latina o processo de descentralização seria uma resposta política da transição democrática, ao passo que na Ásia responderia à necessidade de se prover um serviço mais eficiente.

Além disto, outros países do mundo, e especialmente países da América Latina, estavam promovendo ou já tinham produzido reformas que descentralizavam a oferta da educação a partir do final da década de 1980 (Casassus, 1999; Gómez, 1999; Lever, 1999; Molina, 2000; Rodden, 2004). As reformas da educação da América Latina da década de 1990 passaram a focar também a educação básica (Molina, 2000) e deram aos governos centrais o papel de assistência, regulação nacional e monitoramento da educação por meio de avaliações (Casassus, 1999). Pode-se dizer, assim, que naquele momento havia uma agenda de reformas da qual fazia parte a descentralização.

Como vimos na primeira seção deste capítulo, o próprio diagnóstico do Ministério era de que os problemas da educação brasileira se deviam menos à falta de recursos que a uma distribuição não proporcional à capacidade de atendimento, ou seja, era um problema que demandava reformas de gestão das políticas. Estas reformas, que enfatizam a descentralização dos serviços, faziam parte da agenda do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso como parte da reforma do Estado. Como aponta Schmidt (2007: 26-32), a “reforma gerencial brasileira” era central na agenda do governo, expressa na criação de um ministério específico para isto, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nos primeiros meses da administração, com dois objetivos centrais: promover o ajuste fiscal e uma reforma institucional que incluía a descentralização de serviços públicos para as esferas subnacionais. A descentralização era um objetivo do próprio PSDB, como pode ser visto em seu estatuto, datado de 25 de junho de 1988, que aposta na descentralização como parte da necessária reforma do Estado:

A descentralização de recursos, funções e encargos da União para os estados e municípios é outra condição imprescindível, tanto para a

democratização das decisões como para o melhor atendimento das necessidades básicas da população (PSDB, 1988).

Na prática do governo, porém, o objetivo e as formas de estimular a descentralização amadureceram e se modificaram. Como vários estudos de Arretche (2002; 2004) já demonstraram, as políticas do governo federal de incentivo à descentralização dos serviços verificadas ao longo da segunda metade dos anos 1990 não se restringiram a alterar o marco legal das competências. Isto não era visto como suficiente para mudar o status quo das políticas. Estratégias diferentes foram adotadas, a depender do marco institucional e político das políticas setoriais, dos objetivos do governo e com instrumentos legais e incentivos diversos (Arretche, 2002).

Como governo e parlamentares esperavam que o Fundef gerasse um crescimento da municipalização do ensino, a manutenção do marco legal em que estados e municípios dividem entre si a competência pela oferta do ensino fundamental não mais foi vista como um problema. Houve propostas ao longo da apreciação do Fundef de dividir claramente as responsabilidades entre estados e municípios no ensino fundamental, como a emenda proposta pelo deputado Maurício Requião (DCD 23/04/1996: 10793). Porém, o relator José Jorge (PFL-PE) chama a atenção para a inviabilidade de tal proposta, pois “as redes públicas estão organizadas de forma bastante diversificada e mudanças drásticas poderão gerar mais traumas que benefícios à Educação” (DCD 23/04/1996: 10797). Nos casos do ensino médio e infantil, por outro lado, era possível definir competências exclusivas, pois os governos que fugiam ao padrão estabelecido pela PEC do Fundef, em termos nacionais, eram a exceção no país.

Em outras palavras, dado o legado histórico de constituição das redes de ensino fundamental no país, não era possível “decretar” nacionalmente a

municipalização, ou seja, atribuir competência exclusiva aos municípios pelo ensino fundamental. Cientes disto, executivo e legislativo deixaram para os estados e seus municípios encontrarem as formas de divisão das tarefas. É, por esta razão que estabelecem, na lei do Fundef, que as formas de colaboração para o atendimento do ensino fundamental será um assunto de cada unidade da federação ao prever que “estados e os respectivos municípios poderão celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros” (Parágrafo 9º, do artigo 3º, da Lei nº 9.424/96, grifo meu), ou seja, é um assunto da alçada de cada estado e de seus municípios.

Nesta lógica de incentivos e constrangimentos embutida no desenho institucional do Fundef, executivo e legislativo na arena federal, assim como analistas do Fundef, esperavam que a legislação produzisse o crescimento da municipalização do ensino fundamental no país, o que, de fato, ocorreu. O pressuposto era de que a possibilidade de aumento das receitas municipais ou a necessidade de recuperar as receitas retidas nos fundos seriam suficientes para despertar o interesse dos municípios em expandir as suas redes de atendimento, daí o incentivo indireto à municipalização. Nesse sentido, a proposta produziria uma competição por alunos entre níveis de governo ou, nas palavras do parlamentar José Jorge (PFL-PE), relator da PEC na Câmara: “estados e municípios passam a disputar alunos” (DSF 05/04/1999) com a implementação do Fundef.

Porém, se as competências continuam compartilhadas, ou seja, tanto estados como municípios podem atender alunos do ensino fundamental, como explicar o aumento da municipalização e não uma estadualização das matrículas? Afinal, por que os governos estaduais abriram mão de parte de suas receitas de educação? Se, como diz o relator da PEC, os entes passam a disputar alunos,

como, então, os municípios teriam sido bem-sucedidos nesta competição por alunos com os governos estaduais? O capítulo seguinte procura responder a estas questões ao apresentar outros elementos explicativos da municipalização.

## ***Capítulo 2 – O Papel dos Estados na Municipalização do Ensino Fundamental***

Como vimos no capítulo anterior, os atores políticos envolvidos na apreciação da emenda constitucional que criou o Fundef esperavam o crescimento da municipalização do ensino fundamental. Esse resultado seria explicado pelo interesse dos municípios em manter ou mesmo aumentar as suas receitas. Há consenso entre analistas de que o Fundef é um elemento central para explicar o crescimento nacional da municipalização do ensino fundamental (Souza, 2005; Semeghini, 2001; Ribeiro, 2002; Pinto, 2002; Rodriguez, 2001; Melo, 2005; Abrucio, 2005; Fipe, 1999; Arretche, 2002).

Porém, como argumentei no capítulo 1, por que esperaríamos que o Fundef produzisse um crescimento da municipalização e não da estadualização do ensino? Não seria também do interesse dos estados, os maiores perdedores de recursos, ampliarem o atendimento do ensino fundamental para recuperar parte de suas receitas? As análises sobre a descentralização do ensino destacam os interesses dos municípios mas pouco sabemos sobre os interesses dos governos estaduais.

Melo (2005), por exemplo, entende o Fundef como um novo marco nas relações intergovernamentais no Brasil – embutido nas reformas aprovadas pelo executivo federal a partir de meados da década de 1990, e que a municipalização é resultado do interesse dos executivos municipais em ampliar suas receitas, mas não está claro como os interesses dos governos estaduais se harmonizam com os dos municípios:

Isto [o Fundef] produziu uma revolução na estrutura de incentivos da educação. Os prefeitos empenharam-se ativamente em atrair novos alunos porque receberiam mais transferências do fundo. Além disso, este encorajou a descentralização dos estados para os municípios,



dado que haveria transferências negativas em alguns municípios se os serviços educacionais fossem prestados pelos estados. A nova estrutura de incentivos produziu dois resultados importantes: criou fortes incentivos para os governos municipais expandirem a cobertura nos seus territórios; e encorajou os municípios a assumirem os serviços educacionais prestados pelos estados (2005:874).

A regra do Fundef não é suficiente para explicar como este resultado foi alcançado.

Para Neubauer (1999), no caso do estado de São Paulo, que havia enfrentado sucessivos fracassos anteriores na tentativa de transferir o atendimento para os municípios, a municipalização no período pós-Fundef é resultado do interesse dos municípios, ou seja, de suas iniciativas próprias. Não há menção sobre as razões que explicariam ter o governo do estado optado por abrir mão de parte de seus recursos de educação:

(...) [assistimos a] um processo efetivo de descentralização do ensino fundamental, que assumiu características distintas de processos equivalentes ocorridos previamente na maior parte dos estados da federação: no estado de São Paulo, a municipalização vem ocorrendo por iniciativa dos próprios municípios (1999: 179).

Para Costa (1998: 9) a municipalização no período pós-Fundef é também vista como resultado da iniciativa própria dos municípios:

(...) essa municipalização tem caráter diferente daquelas ocorridas anteriormente. Em primeiro lugar, porque está garantida uma fonte estável de financiamento das matrículas (...). Em segundo lugar, porque a adesão tem sido iniciativa dos próprios municípios que, compelidos a financiar o ensino fundamental, tendo ou não

matrículas, acabam optando por assumir a responsabilidade também pela sua oferta.

Para alguns autores, o crescimento da municipalização é resultado de um incentivo adverso que o Fundef teria gerado, contribuindo negativamente para a qualidade da educação nacional: motivados pela possibilidade efetiva de aumento de receitas, os municípios mais pobres do país foram os que aumentaram a oferta de vagas no ensino fundamental (Pinto, 2002; Rodriguez, 2001). Estas análises não explicitam como esses municípios teriam sido bem-sucedidos com esta estratégia: se com a cooperação dos governos estaduais ou por iniciativa própria, a partir dos incentivos do Fundef.

Para Arelaro (2005: 1050/1052), porém, a municipalização em São Paulo era um objetivo do governo estadual que seguia as orientações do governo federal, do mesmo partido. Para o restante do país, a autora atribui o crescimento da municipalização à capacidade do presidente Fernando Henrique Cardoso em convencer os prefeitos das cidades pobres a municipalizar, ou seja, é resultado direto dos incentivos gerados pela legislação federal do Fundef.

De todas as análises sobre a relação entre municipalização e Fundef de que tenho conhecimento, a única a observar que pode ser do interesse dos executivos estaduais promover a descentralização é Abreu (2003). Para a autora, a razão disto seria a possibilidade de os governos de estado expandirem o atendimento do ensino médio.

Como discuto adiante, o Fundef pode sim ter gerado incentivos “diretos” para que alguns municípios optassem, por iniciativa própria, por expandir as suas redes de ensino. Porém, a variação que encontramos entre os graus de municipalização nos estados não é resultado apenas do interesse dos municípios em aumentar o atendimento, nem de seu nível de pobreza. O papel dos governos

estaduais é central para explicar a municipalização no país. Em outras palavras, em estados onde havia o interesse dos executivos estaduais, a municipalização foi mais intensa em comparação com aqueles que não tinham programas estaduais de municipalização. Esse ponto também revela a importância dos estados na implementação dessa política.

Este capítulo está dividido em três seções. Na seção 1 observo a evolução histórica das matrículas por rede de ensino nos períodos anterior e posterior ao Fundef. Como veremos, no período anterior ao Fundef ambas as redes de ensino cresciam, situação que se modifica com a implementação nacional em 1998. A seguir, foco o período pós-Fundef para demonstrar que, mesmo estando todos os estados e municípios sob a mesma regra nacional, há uma importante variação nos graus de municipalização alcançados. Na seção 2 introduzo diferenciais de municipalização, entre os estados, de acordo com os ciclos do ensino fundamental, com ênfase no caso do estado de São Paulo, que será tratado como estudo de caso no próximo capítulo. Na seção 3 mostro que o partido do governador é também um fator explicativo das diferentes estratégias de municipalização, sugerindo que a adesão à agenda do governo federal foi compartilhada pela maioria dos governadores do PSDB. Ao final, apresento as principais conclusões do capítulo.

## **Seção 2.1 – Municipalização nos Estados: Interesses Municipais ou Estaduais?**

Municipalização é entendida, nesta tese, como aumento da participação das matrículas municipais no ensino fundamental no total da rede pública. Não se trata, portanto, de uma transferência de competências, uma vez que o marco legal não foi modificado, ou seja, a competência na oferta do ensino fundamental continua compartilhada entre estados e municípios. Também não

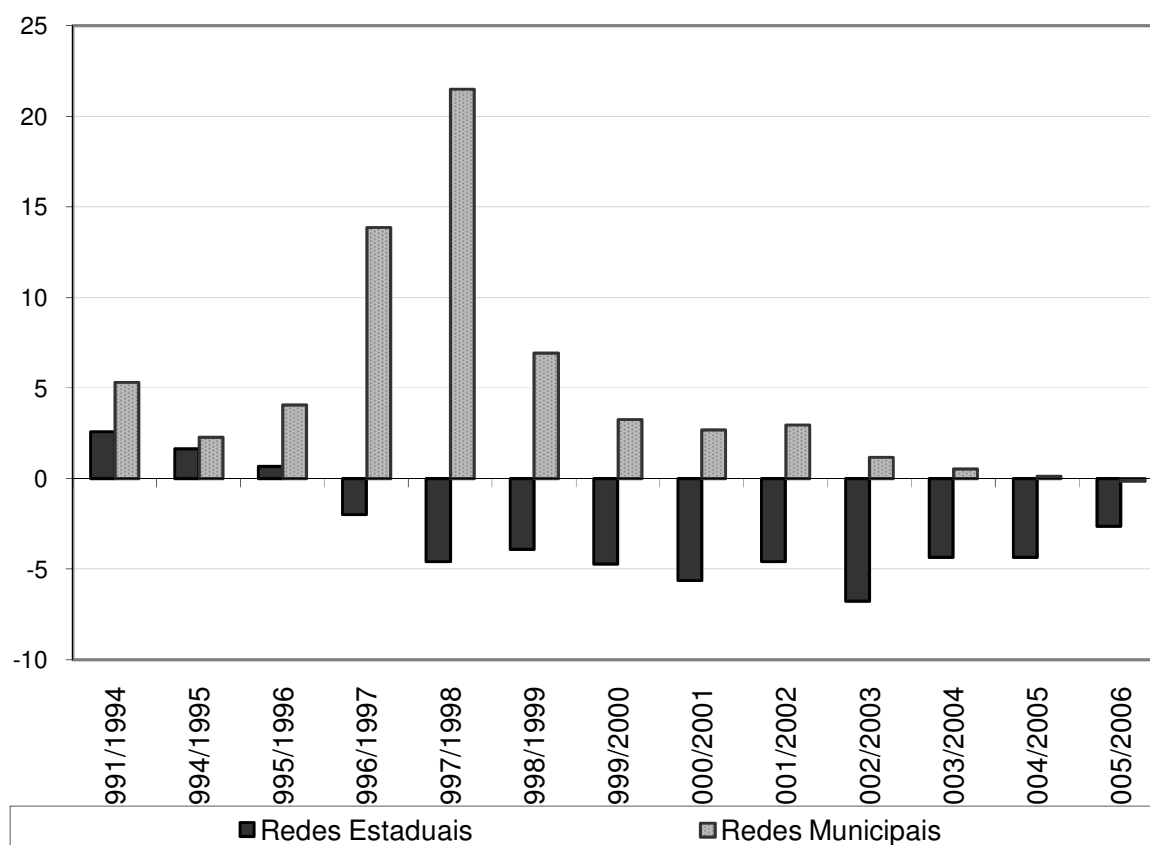
se trata de uma desconcentração administrativa no sentido de uma delegação de responsabilidades de um órgão central da rede estadual para a municipal, pois os municípios tanto têm autonomia para assumir ou ampliar a oferta de vagas como também, uma vez municipalizado o ensino, passam a atuar com relativo grau de liberdade em seus sistemas de ensino, ainda que estejam submetidos aos marcos legais estaduais e federais (Casassus, 1999; Parente e Lück, 1999; Martins, 2001; Brasil, 1996c)<sup>27</sup>. Em termos operacionais, essa alteração no quadro da oferta do ensino fundamental é medida pela evolução da participação relativa das matrículas nas redes municipais em comparação às da rede estadual.

Partindo dessa acepção, podemos dizer que, de fato, o crescimento da municipalização no país ocorreu após a aprovação do Fundef. Este ponto fica claro quando observamos a evolução temporal das matrículas desde o período anterior à aprovação do Fundef (Gráfico 1).

---

<sup>27</sup> Na literatura sobre educação, a desconcentração tem, ainda, um outro sentido que não é tratado nesta tese: menor centralização de processos administrativos nas Secretarias de Educação, especialmente, criando maior autonomia de decisão para as escolas (ver, por exemplo, Costa, 1998; Bacchetto, 1997?; Neubauer, 1999).

**Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual das matrículas no ensino fundamental por rede de ensino. Brasil, 1991/2006.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar, INEP/MEC.

No período anterior à implantação do Fundef, percebemos que havia um movimento de crescimento nas matrículas das redes municipais de ensino, mais elevado, inclusive, que o crescimento nas redes estaduais. A diferença notável é que no período anterior ao Fundef ambas as redes de ensino estavam ampliando suas vagas, ao passo que, a partir de 1997, observa-se o início de um processo em que as matrículas nas redes municipais crescem ao mesmo tempo em que há um decréscimo na rede estadual. Como Pará, Espírito Santo e Goiás anteciparam a implementação do Fundef para 1997, a maior parte da variação observada naquele ano refere-se ao crescimento das redes municipais nestes três estados. Em outras palavras, a municipalização do ensino como fenômeno nacional ocorreu no período pós-Fundef, mas isto não quer dizer que as redes

municipais estivessem estagnadas no período anterior. Pelo contrário, elas cresciam, mas a um ritmo muito menor e paralelamente ao aumento da oferta na rede estadual.

Nota-se também que até 1999 o crescimento das redes municipais é muito superior à redução das estaduais. Isto reflete um dado conhecido da rápida expansão do atendimento, tendendo à universalização do acesso ao ensino fundamental. De fato, 1999 é o ápice da expansão de matrículas no ensino fundamental público, que passam a cair depois de 2000 em termos de número absoluto de matrículas. Como discutido no capítulo anterior, esse era um dos principais argumentos do executivo federal para a aprovação da emenda constitucional no Congresso.

Se o ritmo de crescimento das matrículas observado para o período anterior ao Fundef tivesse permanecido o mesmo, a universalização do acesso provavelmente teria levado mais tempo para se concretizar. Por exemplo, tomando como patamar o total de matrículas na rede pública em 1999, se o ritmo de crescimento das matrículas tivesse permanecido o mesmo que aquele verificado para o período imediatamente anterior à proposição do Fundef (1994 a 1995), ou seja, se as matrículas continuassem a crescer a uma taxa de 2,6% e 1,6% ao ano para as redes municipais e estaduais, respectivamente, somente em 2002 se atingiria o nível observado para o ano de 1999, ou seja, três anos mais tarde.

Podemos, assim, dizer que é no período pós-Fundef que o Brasil passa a assistir à municipalização do ensino fundamental, entendida como transferência, entre níveis de governos, da oferta desse serviço. Porém, esses resultados representam o conjunto de estados e municípios do Brasil de forma agregada. Quando observamos a municipalização por estados da federação

verificamos que há uma variedade de situações no período pós-Fundef, ainda que todos estivessem sujeitos aos mesmos incentivos das regras do Fundef (Tabela 2). Há estados em que a participação das matrículas municipais cresceu muito num período de dez anos (1996-2006). Por outro lado, surpreende que em alguns estados o crescimento das redes municipais tenha sido modesto.

**Tabela 2 - Matrículas no ensino fundamental por rede de ensino, participação das matrículas municipais no total da rede pública e variação no período. Estados da federação e Brasil, 1996/2006.**

UF	Matrículas Rede Estadual 1996	Matrículas Rede Municipal 1996	Matrículas Rede Estadual 2006	Matrículas Rede Municipal 2006	Participação Rede Municipal - 1996 (%)	Participação Rede Municipal - 2006 (%)	Varição (1996-2006)
Paraná	877.637	762.037	760.016	761.278	46,5	50,0	3,6
Acre	78.185	37.378	90.812	58.027	32,3	39,0	6,6
Rio de Janeiro	609.344	1.096.822	515.661	1.448.184	64,3	73,7	9,5
Rio G. do Sul	949.399	609.336	748.501	761.960	39,1	50,4	11,4
Alagoas	164.984	305.582	156.196	503.304	64,9	76,3	11,4
Amapá	86.102	15.386	94.926	35.351	15,2	27,1	12,0
Paraíba	294.551	290.092	250.290	450.138	49,6	64,3	14,6
Rondônia	174.608	89.429	148.364	144.107	33,9	49,3	15,4
Tocantins	216.291	100.310	138.093	123.597	31,7	47,2	15,5
Pernambuco	719.925	750.587	461.664	982.305	51,0	68,0	17,0
Mato Grosso	301.268	156.738	263.918	277.852	34,2	51,3	17,1
Maranhão	426.608	790.583	245.162	1.161.256	65,0	82,6	17,6
Mato G. do Sul	233.653	153.083	168.687	227.140	39,6	57,4	17,8
Rio G. do Norte	266.750	230.615	182.558	328.514	46,4	64,3	17,9
Roraima	56.491	2.170	62.895	18.650	3,7	22,9	19,2
Sergipe	194.898	158.737	125.295	231.461	44,9	64,9	20,0
Santa Catarina	616.843	255.350	437.682	438.543	29,3	50,0	20,8
Minas Gerais	2.550.269	845.239	1.650.303	1.432.699	24,9	46,5	21,6
Goiás	648.485	307.081	402.652	483.465	32,1	54,6	22,4
Piauí	243.359	295.987	138.325	474.075	54,9	77,4	22,5
<b>BRASIL*</b>	<b>18.468.772</b>	<b>10.921.037</b>	<b>11.825.112</b>	<b>17.964.543</b>	<b>37,2</b>	<b>60,3</b>	<b>23,1</b>
Amazonas	330.151	176.404	317.006	436.879	34,8	58,0	23,1
Ceará	526.322	807.507	188.937	1.291.480	60,5	87,2	26,7
Bahia	1.309.135	1.318.206	539.606	2.125.277	50,2	79,8	29,6
São Paulo	5.078.539	726.704	2.945.985	2.249.262	12,5	43,3	30,8
Pará	788.288	505.127	337.530	1.170.052	39,1	77,6	38,6
Espírito Santo	399.670	134.547	148.015	349.687	25,2	70,3	45,1

\* Exclui matrículas da rede estadual do Distrito Federal.

Fonte: Censo Escolar, 1996 e 2006 (INEP/MEC).

Assim, os incentivos do Fundef não geraram um padrão similar de municipalização, o que sugere que há outros elementos, no âmbito dos estados, que explicam a variação dos graus de municipalização. A principal razão desta

variação é o interesse dos governos estaduais em promover ou não a descentralização do ensino em seus territórios.

Nos estados em que se verifica maior crescimento, há programas estaduais de municipalização do ensino, adicionais ao Fundef, assim como ocorre o contrário, nos estados de menor crescimento, esses programas estão ausentes. Vejamos os casos mais extremos, os de maior e menor grau de municipalização no período, como forma de ilustrar o ponto.

O Pará tinha, já em 1996, um programa de municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série que se aprofundou com a aprovação do Fundef. De acordo com o secretário estadual de Educação de então, João Loureiro (1999), o Fundef ajudou sobremaneira a concretizar o programa de municipalização do estado, que originalmente previa a transferência das séries iniciais e, com a eminente aprovação do Fundef, foi ampliado para as séries finais do ensino fundamental. Como a municipalização fazia parte de uma agenda já anunciada pela esfera estadual, o estado do Pará negociou com o MEC a antecipação da implementação para 1997. No caso deste estado, dada a alta participação das matrículas na rede estadual no início do programa, a antecipação do Fundef gerou um aporte significativo de recursos para o governo estadual, financiando parte do programa estadual de municipalização. Além disto, o Pará recebeu a complementação de recursos da União, por estar abaixo do valor médio nacional de gasto aluno/ano, como previsto na legislação do Fundef (Brasil, 1996b; Vazquez, 2005).

A adesão de um município ao programa do Pará permitia a imediata transferência de imóveis (cessão de uso em comodato), móveis, equipamentos e pessoal da rede estadual (Loureiro, 1999). No início do programa, o estado pagava integralmente, por um período determinado, os salários do pessoal



afastado junto aos municípios, como professores e diretores transferidos. Como se vê, o governo do estado do Pará criou uma série de incentivos extras para estimular a adesão de seus municípios ao programa de descentralização, o que gerou uma rápida municipalização. Em 1997, a participação da rede municipal era de 40%, e um ano depois passou para 60%. Além disto, dada a baixa capacidade de arrecadação tributária dos municípios do Pará, o adicional de receita gerado pelo Fundef teve um grande impacto nas receitas orçamentárias de alguns municípios. Como cita Loureiro (1999: 134), falando do caso de Eldorado de Carajás, a adesão ao programa de municipalização no período pós-Fundef fez com que o “(...) montante de recursos [disponível para investir em educação fosse] bem superior a toda a receita tributária do município”. Ademais, como a política do governo estadual do Pará arcava com os custos de investimentos e custeio (construção de prédios, mobiliário e contratação inicial de pessoal) que poderiam ser impeditivos (e demorados) para alguns municípios, a implantação rápida de uma rede municipal tornou-se viável no curto prazo.

Este é o caso também do estado do Ceará, que tinha uma política de descentralização do ensino anterior à aprovação do Fundef. O objetivo do programa era transferir integralmente aos municípios todas as séries do ensino fundamental para que a rede estadual pudesse priorizar o atendimento de alunos do ensino médio (Naspolini, 1999). De forma muito similar ao descrito para o estado do Pará, o estabelecimento de convênios de transferência, com as prefeituras, incluía uma série de benefícios adicionais ao Fundef, além de assistência técnica e pedagógica. Porém, diferentemente do caso do Pará, no Ceará o atendimento da rede estadual era minoritário no momento de implementação do Fundef, ou seja, o estado transferia receitas para seus

municípios e, portanto, não pôde contar com um aporte extra de recursos para financiar a descentralização. Ainda assim, isso não foi impeditivo para que o governo estadual aprofundasse a sua agenda de descentralização. Por outro lado, o Ceará também recebeu os recursos de complementação da União.

Como veremos em maior detalhe no capítulo seguinte, o estado de São Paulo também tinha um programa de municipalização do ensino anterior à aprovação do Fundef. Em São Paulo, o aporte de recursos com a implementação do Fundef foi significativo para a rede estadual e contribuiu para o financiamento do programa de municipalização do estado, ainda que não houvesse complementações da União.

No caso do Espírito Santo não foram encontradas referências bibliográficas que detalhassem o programa estadual mas foi localizada a lei, aprovada em 1997 (lei nº 5474), que apresenta o programa de municipalização do estado. Assim como o estado do Pará, o Espírito Santo também negociou com o MEC a antecipação da implementação do Fundef para 1997. De acordo com a lei, caberia ao governo estadual a coordenação do processo de municipalização, prestar cooperação técnica aos municípios que aderissem, ceder pessoal do magistério para exercer funções nas redes municipais e transferir ou ceder aos municípios prédios e equipamentos escolares. Assim como nos casos anteriores, o Espírito Santo criou um programa de incentivos extras para induzir a municipalização do ensino, beneficiando-se do aporte de recursos, com a antecipação da implementação do Fundef, para financiar a agenda estadual de descentralização. Neste caso, mesmo sem nenhuma complementação extra de recursos por parte da União, uma política estadual de municipalização do ensino foi dotada.

Oliveira (2006) traz um levantamento dos programas estaduais para induzir a municipalização do ensino fundamental na Bahia e, apesar de não detalhar os termos de convênios assinados entre o estado e municípios, destaca que estava na agenda do governo estadual “um amplo programa de modernização do Estado”, em consonância com as diretrizes do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE, governo federal) de descentralização dos serviços de educação. No caso da Bahia, a rede estadual dividia o atendimento com as redes municipais no início do Fundef e, portanto, o aporte de recursos extras recebidos foi menor que nos casos do Pará, São Paulo e Espírito Santo, porém maior que no caso do Ceará. Por outro lado, a Bahia também recebeu complementação de recursos da União (Vazquez, 2005).

A apresentação desses casos em que a municipalização ocorreu de forma mais intensa, acima da média nacional, demonstra a centralidade dos programas estaduais para acelerar a municipalização do ensino e mostra que os incentivos do Fundef não geraram uma estadualização das matrículas simplesmente porque era do interesse dos governos estaduais transferir o atendimento para seus municípios.

Há também um peso importante dos recursos a serem recebidos no momento de implementação do Fundef, que financiavam parte dos programas estaduais, seja pela participação inicial das matrículas estaduais, seja pela previsão de complementação da União. Entretanto, a previsão de recursos a receber é um fator explicativo apenas parcialmente, pois há uma série de outros estados com patamares de matrículas iniciais similares e/ou que receberam complementação da União (por exemplo, Alagoas e Paraíba) mas nos quais o crescimento da municipalização ficou abaixo da média nacional. Vejamos rapidamente os casos no outro extremo da tabela 2 para verificarmos se, ao

contrário do que vimos até agora, nos estados em que o crescimento da municipalização, no período pós-Fundef, foi menos intenso podemos observar a ausência de uma agenda estadual de municipalização.

O Paraná foi o estado que, depois do Fundef, menos avançou na municipalização do ensino fundamental. O governo do Paraná já tinha implementado um programa bem-sucedido de municipalização do ensino fundamental, antes do Fundef, utilizando termos de parcerias (similares aos convênios) que contavam com incentivos financeiros e ações de apoio técnico e pedagógico (Arretche, 2000; Santos, 2003)<sup>28</sup>. Como veremos à frente, na seção 2, no caso do Paraná houve um ligeiro incremento das matrículas estaduais de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série no período pós-Fundef, ou seja, houve alguma estadualização das matrículas.

Não há registros de uma política deliberada do governo do estado do Paraná para intensificar a municipalização do ensino fundamental após a aprovação do Fundef nos estudos que tratam do tema<sup>29</sup>. É possível, desta forma, que o pequeno crescimento da municipalização reflita iniciativas autônomas de municípios que ampliaram suas redes de ensino sem a ajuda técnica e financeira do governo do estado. Se isto for verdade, poderíamos dizer que estes seriam os casos em que apenas os incentivos do Fundef agiram diretamente nos cálculos dos municípios. Diferentemente do caso do Ceará, que também teve um programa relativamente bem-sucedido de municipalização do ensino

---

<sup>28</sup> “Bem-sucedido” aqui é o resultado esperado ou o aumento da transferência na oferta do serviço, pois, como registram Arretche (2000: 143) e Santos (2003), o programa de municipalização levado a cabo pelo governo estadual do Paraná foi, muitas vezes, truculento, além de ter gerado ganhos menores que os prometidos aos municípios.

<sup>29</sup> Santos (2003: 277) nota que o governo do estado do Paraná pode ter estimulado a continuidade do processo de municipalização das séries iniciais (e talvez em detrimento do avanço dos municípios nas séries finais) por meio de um incentivo negativo (e, até mesmo, questionável constitucionalmente) ao determinar em lei estadual que a quota-parte do salário-educação – que deve ser redistribuída aos municípios (pelo menos 50% de acordo com lei federal e de acordo com o número de alunos matriculados) – só seria dirigida aos municípios que tivessem finalizado a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental. De fato, no período pós-Fundef, a oferta de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries pelos municípios no Paraná atingiu quase a universalização (96%).

fundamental anteriormente ao Fundef (Arretche, 2000; Napolini, 1999), o governo do Paraná não optou por uma agenda de aprofundamento da municipalização de todo o ensino fundamental depois do Fundef. O patamar inicial de matrículas da rede estadual não gerava nenhum aporte de recursos significativos para financiar um programa de intensificação da municipalização e não havia complementação da União prevista para este estado. Em outras palavras, o estado foi fortemente penalizado com a implementação do Fundef.

O caso do Rio de Janeiro é também emblemático do papel dos governos estaduais para explicar os diferentes graus de municipalização no país. Com a implementação do Fundef, o governo estadual do Rio de Janeiro teve perdas significativas de receitas que foram transferidas para seus municípios, pois estes já tinham uma alta participação na oferta de vagas. De fato, mesmo antes do Fundef, a participação das redes municipais era uma das mais altas do país, cerca de 60%.

No caso do Rio de Janeiro, a implementação do Fundef e a ausência de complementação pela União não gerou recursos extras que pudessem financiar programas de aprofundamento da municipalização no estado. Ao contrário, as perdas para o estado foram tão significativas, naquele momento, que o governo estadual anunciou um aumento das alíquotas estaduais de ICMS para determinados produtos para compensar a perda de receitas. Reportagem da *Folha de S. Paulo* (09/01/1998) informa que o governador, Marcelo Alencar, teria conseguido um empréstimo do governo federal para compensar, parcialmente, as perdas geradas pelo Fundef no estado, o que teria permitido retornar às alíquotas originais do ICMS (ver também *O Estado de S. Paulo*, 04/01/1998)<sup>30</sup>. Em 16 de dezembro de 1998, o Senado Federal aprova norma

---

<sup>30</sup> É possível que a avaliação de Castro (1998: 27) sobre as conseqüências do Fundef em termos de relações intergovernamentais tivesse em mente justamente o caso do Rio de Janeiro. Diz o autor que o

legal permitindo que o estado do Rio de Janeiro possa contratar uma operação de crédito junto ao Banco do Brasil para “compensação parcial de perdas de receita decorrentes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef” (Resolução nº 104, 1998, do Senado federal).

Não há registros de iniciativas deste governo estadual para aprofundar a municipalização do ensino fundamental no estado, ainda que ela tenha ocorrido (de 64% para 74%). Note que o patamar inicial de matrículas da rede estadual no Rio de Janeiro é muito similar àquele observado para o estado do Ceará. Como veremos na próxima seção, o Rio de Janeiro também apresentou uma pequena estadualização das matrículas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, assim como o estado do Paraná.

Também não foram localizadas referências bibliográficas ou legislação estadual que revelassem uma agenda estadual de municipalização do ensino no Rio Grande do Sul, um dos estados que menos avançaram na descentralização do ensino. Há, no entanto, estudos que sugerem que, no caso deste estado, a municipalização verificada seria, de fato, resultado de iniciativas locais dos municípios (Abreu, 2003; Costa, 1998). Arretche (2000: 141/142), ao analisar políticas de descentralização do ensino fundamental no período anterior ao Fundef em vários estados do país, conclui que no Rio Grande do Sul a municipalização não estava na agenda do governo estadual, pois ali se verificaria, ao contrário, um efetivo regime de colaboração entre a rede estadual e as municipais.

Ainda que esse não seja um levantamento sistemático de todos os estados da federação, parece deixar claro que o interesse dos governos estaduais em

---

Fundef “(...) deve gerar um impasse e forçar negociação entre dirigentes executivos estaduais mais atingidos e os dirigentes do MEC, podendo até atingir o vértice superior do governo, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais mediante a alocação de recursos federais”.

promover ou não a descentralização do ensino fundamental é um importante fator explicativo do grau de municipalização no processo de implementação do Fundef. O interesse dos municípios derivado diretamente dos incentivos do Fundef continua sendo um elemento explicativo importante mas insuficiente para explicar a variação da municipalização assistida no país. O quadro que se apresenta sugere o contrário: o Fundef foi um instrumento importante para os governos estaduais que tinham uma agenda de transferência desses serviços. Em outros casos, como o Paraná, mas especialmente o Rio de Janeiro, a perda de receitas com a implementação do Fundef era tão significativa que tornou inviáveis programas estaduais de aprofundamento da descentralização.

Um pequeno exercício adicional talvez ilustre a importância da agenda estadual para explicar o grau de municipalização observado no Brasil. Como vimos, entre 1996 e 2006, a municipalização no Brasil cresceu 23 pontos percentuais. Se imaginarmos uma situação hipotética em que os cinco estados que avançaram acima da média nacional e que tinham programas estaduais de municipalização (Espírito Santo, Pará, São Paulo, Bahia e Ceará) não tivessem registrado nenhum aumento nas matrículas, o crescimento nacional da municipalização do ensino teria avançado apenas 9,4 pontos percentuais. Este exercício também revela que o avanço verificado na média nacional está fortemente influenciado pelo peso da municipalização ocorrida nestes cinco estados da federação

Essas evidências contrariam a proposição de que a municipalização tenha ocorrido de forma mais intensa entre os municípios ou estados mais pobres da federação. Se assim fosse, esperaríamos um crescimento acima da média especialmente entre os estados do Nordeste. Pode-se argumentar que a municipalização tenha ocorrido com maior intensidade entre os municípios

mais pobres no interior de cada estado. Esta hipótese, no entanto, só poderá ser testada no capítulo 4 e para os municípios paulistas.

## **Seção 2.2 – Variações por Séries do Ensino Fundamental**

O processo de municipalização também envolve um diferencial por ciclos do ensino fundamental. A observação do crescimento da municipalização para o conjunto de séries do ensino fundamental esconde aspectos importantes do grau de municipalização nos estados, pois há também um diferencial por séries. Quando separamos o ensino fundamental em dois ciclos, ou seja, as séries iniciais (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup>) e finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>), vemos que em alguns estados a municipalização se deu com maior ênfase nas primeiras séries, em outros nas séries finais e em alguns poucos em todas as séries. De uma forma geral, os estados que já tinham uma alta participação de matrículas municipais de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série no início do período, como os estados do Nordeste, tenderam a crescer mais nas últimas séries e, ao contrário, a maior ênfase nas séries iniciais tendeu a ocorrer nos estados em que a participação das redes municipais era muito baixa, como é o caso do estado de São Paulo.

A tabela 3 abaixo traz informações sobre a variação da participação das matrículas municipais nos dois ciclos do ensino fundamental entre 1997 e 2004 nos estados da federação<sup>31</sup>. Como podemos ver, alguns estados não tiveram um crescimento alto em todo o ensino fundamental, pois a municipalização se deu com maior ênfase em um ou outro ciclo.

Nesta tabela, os estados foram classificados de acordo com o “tipo de municipalização”: se avançaram mais intensamente na 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série e tiveram pouco avanço na 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> (caso do estado de São Paulo), se avançaram mais na 1<sup>a</sup>

---

<sup>31</sup> Não há informações desagregadas por séries antes de 1997.



a 4ª série mas com um diferencial menor que o tipo anterior, se não há diferenciais significativos de municipalização entre os ciclos, ou seja, ambos cresceram e, por fim, aqueles que avançaram muito mais na municipalização da 5ª a 8ª série que na 1ª a 4ª, caso oposto ao do estado de São Paulo.

**Tabela 3 - Participação e variação nas matrículas das redes municipais\* segundo ciclos do ensino fundamental e estados da Federação, 1997-2004.**

UF	1ª a 4ª série			5ª a 8ª série			Diferencial de municipalização (A-B)	Tipos de municipalização
	1997	2004	Varição (2004-1997) A	1997	2004	Varição (2004-1997) B		
Brasil	52,7	73,5	20,8	22,1	40,0	17,9	2,9	
São Paulo	25,6	58,1	32,5	11,7	22,2	10,5	22,0	
Amapá	17,6	34,8	17,1	11,6	9,4	-2,1	19,3	Avançaram muito mais nas 1ª a 4ª série, crescimento de 5ª a 8ª menor ou negativo
Minas Gerais	33,7	61,7	28,0	17,1	29,1	12,0	16,0	
Goiás	48,2	75,8	27,6	13,8	25,5	11,7	15,9	
Roraima	6,0	24,5	18,5	0,7	3,6	2,8	15,7	
Rio de Janeiro	71,2	82,8	11,6	57,0	55,3	-1,7	13,3	
Paraná	83,1	94,9	11,8	4,4	3,3	-1,1	12,9	
Espírito Santo	30,5	58,2	27,6	29,9	46,3	16,4	11,2	
Tocantins	44,8	61,3	16,5	14,1	24,3	10,3	6,3	
Alagoas	77,7	84,7	7,0	58,6	59,8	1,1	5,9	Avançaram mais na expansão de 1ª a 4ª série
Amazonas	51,0	72,2	21,2	15,3	31,2	15,9	5,3	
Pernambuco	65,9	84,7	18,8	28,6	44,0	15,4	3,4	
Acre	38,5	43,9	5,4	19,7	22,1	2,4	3,0	
Mato G. do Sul	53,1	65,5	12,4	29,2	41,5	12,3	0,1	Avançaram na mesma medida
Bahia	61,4	90,6	29,2	31,2	61,3	30,1	-0,9	
Mato Grosso	50,7	62,2	11,6	17,4	32,6	15,1	-3,6	
Santa Catarina	49,8	60,2	10,4	21,5	36,0	14,5	-4,1	
R. G. do Norte	56,2	69,8	13,6	32,3	50,7	18,3	-4,7	
Ceará	73,2	96,1	22,9	42,3	71,8	29,5	-6,6	
R. G. do Sul	50,3	54,0	3,7	30,1	40,9	10,7	-7,1	Avançaram mais na oferta de 5ª a 8ª série que de 1ª a 4ª
Rondônia	45,8	60,9	15,1	13,2	36,4	23,3	-8,1	
Sergipe	57,3	71,6	14,4	17,4	45,6	28,3	-13,9	
Pará	50,4	83,6	33,2	12,2	61,9	49,7	-16,5	
Paraíba	66,8	74,8	7,9	17,0	45,9	28,9	-21,0	
Maranhão	79,4	88,3	8,9	34,6	65,0	30,3	-21,4	
Piauí	67,2	79,7	12,5	29,0	68,1	39,1	-26,6	

\* Matrículas nas redes estadual e municipal.

Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 1997 e 2004

Quando observamos os resultados por estados, por outro lado, vemos que há uma variedade de situações tanto em termos de quais ciclos cresceram mais no período como também com relação ao patamar final da municipalização. Como se vê, o estado de São Paulo apresenta o maior diferencial de municipalização entre os ciclos. São Paulo é o segundo estado que mais avançou na municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série (aumento de 32 pontos percentuais no período), ligeiramente atrás do Pará (33 pontos percentuais), o estado da Federação que mais municipalizou o conjunto de séries do ensino fundamental no período. Como veremos com mais detalhe nos próximos capítulos, no caso de São Paulo houve uma política deliberada da Secretaria Estadual de Educação de promover uma municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série e, como vimos na Seção 1 acima, após a aprovação do Fundef, o estado do Pará alterou seu programa original de municipalização das séries iniciais e o estendeu para todo o ensino fundamental. Nestes casos, o crescimento maior de um ou outro ciclo reflete também os objetivos dos programas dos governos estaduais. Vejamos os resultados em alguns estados (e seus municípios) do Brasil.

Um conjunto de onze estados intensificou muito mais a municipalização de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, ao contrário do observado para o caso de São Paulo. Para boa parte desses estados o avanço mais intenso na 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série está relacionado ao fato de que eles já tinham uma alta proporção de matrículas municipais antes do Fundef, ou seja, é afetado pelo legado das políticas prévias. Por exemplo, no Maranhão, já em 1997, 80% dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série freqüentavam escolas municipais. Neste caso, é esperado que qualquer esforço de municipalização que exista se dê na 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série. Resultados similares podem ser observados para os casos de Ceará (73% de municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries já em 1997) e, em menor medida, Piauí e Paraíba (67% em 1997 para ambos). Nestes casos, o

legado das políticas prévias, ou seja, uma participação alta de municípios responsáveis pela oferta de ensino no período inicial, explica por que a municipalização avançou nas séries finais do ensino fundamental.

Mas um patamar de participação alto de matrículas municipais no início do período não é condição necessária para que a municipalização ocorra nas séries seguintes. O Paraná, apesar da alta participação dos municípios em 1997 (83%), na verdade, apresentou uma ligeira "estadualização" das matrículas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série no período e praticamente completou a universalização do atendimento municipal de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série. O mesmo pode ser observado para o estado do Rio de Janeiro, que também registra uma "estadualização" das matrículas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série no período, assim como o observado para o Amapá e, em menor medida, Alagoas. Como vimos na seção anterior, o Rio de Janeiro e o Paraná não tinham nenhum programa de municipalização no período pós-Fundef e, dado o impacto nas contas públicas de seus estados, é possível que a rede estadual tenha tentado compensar as perdas ampliando a oferta de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série.

O Rio Grande do Sul mostra um quadro também atípico, uma vez que a municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série foi muito pequena (a menor do Brasil, menos de 4 pontos percentuais) e seus municípios aumentaram mais a participação na oferta dos anos finais do ensino fundamental. Como discuti na seção anterior, há razões para suspeitar que no Rio Grande do Sul a municipalização tenha se dado por iniciativas próprias de seus municípios (Abreu, 2003; Costa, 1998; Arretche, 2000), e, assim, é possível que os municípios que já tinham uma rede de escolas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série tenham passado, após o Fundef, a estender o atendimento para as séries finais do ensino fundamental.

Por outro lado, temos dois estados, Bahia e Mato Grosso do Sul, em que o processo de municipalização avançou, na mesma medida, nos dois ciclos do

ensino fundamental, sendo que os municípios baianos passaram a atender praticamente a totalidade dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em 2004. Como vimos, na Bahia existia um programa estadual de transferência do atendimento de todo o ensino fundamental.

Esses resultados também indicam que políticas voltadas para o ensino fundamental são, na prática, pensadas, planejadas e executadas de formas diferentes para esses dois ciclos: 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série. Ainda que formalmente num mesmo nível de ensino – ensino fundamental –, há uma distinção clara de ações para esses dois conjunto de séries<sup>32</sup>. As razões para isso são as peculiaridades de cada um desses ciclos, o número de professores e o grau de especialização necessário por classe etc., envolvendo questões de ordem administrativa, pedagógica, histórica e de custeio.

Esses resultados justificam um olhar desagregado por ciclo do ensino fundamental. Se olharmos São Paulo, por exemplo, no conjunto de séries do ensino fundamental, o atendimento municipal ainda é muito baixo quando comparado ao restante do país (43% contra 58% na média nacional), quando, na verdade, a razão disto é que São Paulo municipalizou muito mais a 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série que a 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>.

### **Seção 2.3 – Partido do Governador e Municipalização**

Como vimos no capítulo 1, o governo federal, do PSDB, tinha uma agenda de descentralização dos serviços públicos e também esperava que o Fundef produzisse um crescimento da municipalização do ensino. Podemos, assim,

---

<sup>32</sup> É interessante notar que foi durante o regime militar que esses dois ciclos, que hoje chamamos de Fundamental, foram unificados num único nível de ensino, chamando-se “ensino de 1º grau” (Lei 5.692/1971). Como Ruz Perez (2000: 67) aponta, o estado de São Paulo havia se antecipado a essa lei, unificando o ginásio com o primário de forma a eliminar os exames de admissão, que as escolas tinham autonomia de fixar para poder “filtrar” a alta demanda por vagas e que excluía uma enormidade de alunos do sistema, na passagem do que seria hoje equivalente da 4<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> série.

esperar que os estados governados pelo PSDB compartilhem desta agenda? A análise da Tabela 4 mostra que a variável partidária parece ser importante mas é apenas parcialmente explicativa.

**Tabela 4 - Crescimento da participação das matrículas nas redes municipais no total da rede pública entre 1996 e 2006 e partidos dos governadores eleitos. Estados da Federação e Brasil.**

<b>Estado da Federação</b>	<b>Variação em pontos percentuais (1996-2006)</b>	<b>Partido do governador eleito (1995-1998)</b>	<b>Partido do governador eleito (1999-2002)</b>	<b>Partido do governador eleito (2003-2006)</b>
Paraná	3,6	PDT	PFL	PMDB
Acre	6,6	PPR	PT	PT
Rio de Janeiro	9,5	PSDB	PDT	PSB
Rio Grande do Sul	11,4	PMDB	PT	PMDB
Alagoas	11,4	PMDB	PSB	PSB
Amapá	12,0	PSB	PSB	PDT
Paraíba	14,6	PMDB	PMDB	PSDB
Rondônia	15,4	PMDB	PFL	PSDB
Tocantins	15,5	PPR	PFL	PFL
Pernambuco	17,0	PSB	PMDB	PMDB
Mato Grosso	17,1	PDT	PSDB	PPS
Maranhão	17,6	PFL	PFL	PFL
Mato Grosso do Sul	17,8	PMDB	PT	PT
Rio Grande do Norte	17,9	PMDB	PMDB	PSB
Roraima	19,2	PTB	PPB	PSL
Sergipe	20,0	PSDB	PSDB	PFL
Santa Catarina	20,8	PMDB	PPB	PMDB
Minas Gerais	21,6	PSDB	PMDB	PSDB
Goiás	22,4	PMDB	PSDB	PSDB
Piauí	22,5	PMDB	PFL	PT
Amazonas	23,1	PPR	PFL	PPS
<i>BRASIL</i>	<i>23,1</i>			
Ceará	26,7	PSDB	PSDB	PSDB
Bahia	29,6	PFL	PFL	PFL
São Paulo	30,8	PSDB	PSDB	PSDB
Pará	38,6	PSDB	PSDB	PSDB
Espírito Santo	45,1	PT	PSDB	PSB

Fonte: Censo Escolar, 1996 e 2006 (INEP/MEC) e Tribunal Superior Eleitoral.

Nos cinco estados que cresceram acima da média nacional e que tinham programas estaduais de municipalização do ensino há uma presença importante de governadores do PSDB, que passaram pelo estado em algum dos três governos eleitos no período. Dos 15 governadores que passaram por estes estados, 10 eram do PSDB e 3 do PFL, na Bahia. Em geral, os estados que

tiveram maior presença e continuidade de governos do PSDB apresentaram maiores avanços na municipalização do ensino fundamental. A continuidade administrativa é apontada como um elemento importante para a completa implementação de políticas públicas (Lubambo, 2006). Dito isto, duas exceções chamam a atenção na tabela acima.

A primeira exceção é o estado do Rio de Janeiro, que teve uma administração do PSDB no momento de implementação do Fundef, governador Marcelo Alencar, e que avançou bem abaixo da média nacional. Como discuti acima, o Fundef teve um impacto muito negativo nas contas do Rio de Janeiro, e, nesse sentido, a situação fiscal é mais importante para explicar a posição adotada pelo governador neste caso. O mesmo se aplica para a segunda exceção, o estado do Espírito Santo, que, como vimos acima, tinha uma agenda de municipalização do ensino durante o governo de Vitor Buaiz, do PT. Como se sabe, o Espírito Santo, assim como outros estados da federação naquele momento, implantou um programa de ajuste fiscal com corte de gastos públicos que levou o governador a deixar o partido em setembro de 1997, com o argumento de que a bancada petista na Assembléia Legislativa fazia oposição às medidas de contenção de gastos.

É interessante também notar que, apesar de a municipalização estar na agenda dos governadores do PSDB, não há distinção com relação a qual ciclo, 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série ou 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, será priorizado entre os governadores. Por exemplo, dentre os estados que avançaram mais na municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, 23% tiveram governadores do PSDB, proporção muito semelhante dentre os estados que avançaram mais na municipalização de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, cerca de 30% do PSDB. Podemos com isto dizer que, apesar de haver evidências de que os governadores do PSDB compartilham uma agenda de descentralização do

ensino fundamental, não há, por outro lado, uma estratégia única a ser adotada. As especificidades de cada estado podem explicar as estratégias adotadas por cada governo, o que veremos em maior detalhe para o caso de São Paulo.

Em suma, os estados que mais avançaram na municipalização do ensino tinham uma presença importante de governadores do PSDB, reflexo de uma agenda de governo comum a membros deste partido, mas a filiação partidária não é uma variável que explica por si só o grau de municipalização nos estados. A análise do estado de São Paulo, que será feita no próximo capítulo, aponta para outros elementos importantes.

## **Seção 2.4 - Considerações Finais**

Vimos que há uma significativa variação nos graus de municipalização nos estados brasileiros. Há estados e municípios que municipalizaram muito mais a 1ª a 4ª série e outros com maior ênfase na 5ª a 8ª série. Há estados em que a municipalização cresceu rapidamente no período pós-Fundef, enquanto em outros a municipalização não foi tão intensa. Há alguns casos de “estadualização” das matrículas.

Procurei demonstrar neste capítulo que, apesar de as análises sobre a relação entre Fundef e municipalização do ensino terem atribuído esse resultado aos interesses que os incentivos desta regra teriam gerado para os municípios, o intenso crescimento da municipalização que assistimos no país é, na verdade, explicado pelo interesse dos executivos estaduais em promover a descentralização. Nestes casos, não houve uma competição ou disputa por alunos entre o governo estadual e seus municípios pelos recursos do Fundef. Esse resultado também sugere que os municípios que aumentaram a sua participação na oferta de vagas sem o apoio de um programa estadual de

municipalização ou por iniciativa própria, decorrente apenas dos incentivos embutidos na legislação do Fundef, não são os casos que explicam a rápida municipalização observada no país.

Em outras palavras, este capítulo procurou contribuir para o debate sobre a implementação de políticas na federação brasileira demonstrando que o Fundef não apenas gerou incentivos para os municípios interessados em expandir a oferta de ensino fundamental, como também serviu aos interesses dos governos de estado que tinham interesse em transferir esses serviços. A partir desta lógica é que podemos compreender por que o Fundef gerou maior municipalização do ensino e não maior estadualização das matrículas.

No caso específico desta política, como a distribuição das matrículas no ensino fundamental variava a depender da constituição histórica das redes de ensino nos estados e municípios, ou seja, não era possível adotar um padrão nacional, a capacidade de indução do governo federal é limitada, e executivo e legislativo federais sabem disso, pois, como apresentado no capítulo anterior, os legisladores e o próprio projeto do governo deixaram espaço na legislação do Fundef para que as formas de colaboração na distribuição da gestão dos serviços fossem decididas no âmbito de cada estado da federação.

Como a municipalização depende da adesão, ou seja, da decisão dos governos subnacionais, a solução política possível, numa federação, foi o governo federal criar incentivos universais que estimulassem indiretamente a municipalização, uma agenda presente no governo, mas com liberdade suficiente para que os estados pudessem optar por implementar uma agenda estadual de municipalização de acordo com as suas realidades locais. Em outras palavras, pelo menos nesta política, o papel dos governos estaduais continua relevante para explicar os resultados alcançados na implementação.



Por outro lado, resta responder a uma pergunta: por que os governos estaduais teriam interesse em descentralizar o ensino fundamental após a implementação do Fundef se esta estratégia implicava abrir mão de parte de suas receitas de educação? Esta questão será analisada no próximo capítulo, tomando o estado de São Paulo como um estudo de caso. As conclusões acerca dos motivos que levaram o estado de São Paulo a empreender a municipalização do ensino apontam para outros elementos explicativos da municipalização no país.

### ***Capítulo 3 - A Agenda de Municipalização do Ensino Fundamental do Governo do Estado de São Paulo***

Há um grande número de análises desenvolvidas sobre a municipalização do ensino fundamental no período pós-Fundef que exploram o interesse dos governos municipais em aumentar a oferta deste nível de ensino para recuperar ou mesmo ampliar suas receitas (Pinto, 2002; Souza e Faria, 2004; Rodriguez, 2001; Arelaro, 2005; Castro, Barreto e Corbucci, 2000; Melo, 2005). Tais explicações partem do ponto de vista das administrações municipais. No entanto, pode ser também do interesse dos governos estaduais transferir a responsabilidade pela oferta do ensino ainda que esta estratégia implique perda de receitas. No capítulo anterior, demonstrei que nos estados da federação em que a municipalização cresceu rapidamente, a existência de uma agenda ou de um programa de incentivos adicionais ao Fundef pelos governos estaduais é um fator explicativo dos diferentes graus de municipalização observados, assim como, ao contrário, nos estados em que não se encontrou uma agenda estadual para promover a descentralização do ensino, a municipalização foi menor.

Como pretendo discutir neste capítulo, a municipalização do ensino no estado de São Paulo era um objetivo do governo estadual e, portanto, não pode ser entendida como resultado de uma competição por recursos do Fundef entre os níveis estadual e municipal de governo. De fato, sem os incentivos gerados pelo governo estadual, não esperaríamos uma municipalização tão rápida como a observada em São Paulo. O objetivo deste capítulo, portanto, é compreender por que seria do interesse do governo do estado promover a municipalização do ensino fundamental mesmo após a aprovação do Fundef.

Assim como o verificado na esfera federal, o programa de descentralização do ensino fundamental no estado de São Paulo é entendido como parte de uma

agenda de reformas do governo estadual, consistente com a visão de Estado do partido no poder, que se baseia num diagnóstico dos gargalos da educação e da capacidade de gasto do governo. As tentativas anteriores de implementar políticas de descentralização do ensino fundamental em São Paulo não haviam obtido sucesso.

Dois pacotes de incentivos diferentes foram adotados pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. O primeiro programa de municipalização, anterior à implementação nacional do Fundef, previa incentivos mais extensos e produziu menor adesão dos municípios em comparação ao segundo pacote de incentivos, que passou a reger o programa de municipalização após o Fundef. Nesse sentido, do ponto de vista dos objetivos do executivo estadual, o Fundef facilitou sobremaneira o projeto já existente de municipalização do ensino no estado. O enfoque temporal será dado no momento de aprovação dessas medidas, entre 1996 e 1998, no governo de Mário Covas (PSDB), tendo como secretária de Educação Rose Neubauer. A análise desse pacote de incentivos também revela que esta agenda de municipalização centrou-se na transferência das séries iniciais do ensino fundamental.

Este capítulo está dividido em duas seções. A seção 1 mostra a forma da municipalização do ensino em São Paulo, com ênfase na 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental e em como esse resultado permitiu solucionar problemas de gastos da Secretaria Estadual de Educação e, ao mesmo tempo, aumentar o valor disponível por aluno ao longo dos anos. A discussão feita nessa seção também justifica a redução das análises subseqüentes para as primeiras quatro séries do ensino fundamental e o primeiro período de administração municipal (1997-2000).

Na seção 2 apresento o instrumento criado pelo governo estadual para a promoção da descentralização do ensino, os convênios de transferência assinados entre a Secretaria de Educação e as prefeituras. Nessa seção também descrevo os principais argumentos dos atores políticos que viam com alguma resistência o programa do governo do estado e as duas mais importantes vozes opositoras ao programa. Ao final, retomo as principais conclusões do capítulo.

### **Seção 3.1 – Razões para Transferir o Atendimento para os**

#### **Municípios**

Como vimos no capítulo anterior, a municipalização do ensino fundamental em São Paulo foi mais intensa nas séries iniciais (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup>) que nas finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>). Ali também vimos que, em comparação ao restante do país, o diferencial de crescimento entre os dois ciclos do fundamental foi o maior de todos os estados. Procuro explorar, nesta seção, duas questões. Primeiro, em que medida esse resultado pode ou não estar relacionado a uma estratégia de municipalização das séries iniciais pelo governo estadual e, segundo, porque seria do interesse deste governo promover a descentralização mesmo após a implementação do Fundef, uma escolha que implicava perdas de receitas para a educação.

No início do período analisado (1996), menos de 14% do total de matrículas na 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental estava a cargo dos municípios (Tabela 5). Ao final de 2004, ou seja, oito anos depois, a participação de matrículas municipais beirava os 60%. Essa inversão na oferta de ensino de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série de um nível de governo para outro significou que a rede estadual diminuiu, entre 1996 e 2004, mais de 1,5 milhão de vagas no estado de São Paulo. Vê-se que o processo de municipalização foi mais intenso no 1<sup>o</sup> período (1996 a 2000),

ainda que seja no segundo que a maioria dos alunos de 1ª a 4ª série passe a frequentar escolas municipais.

**Tabela 5 - Matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental público por rede de ensino. Estado de São Paulo, 1996-2004.**

<b>Períodos</b>	<b>Municipal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Total de matrículas na rede pública</b>
1996	421.917	2.627.948	3.049.865
2000	1.184.431	1.430.797	2.615.228
Atendimento em 1996 (%)	13,80%	86,20%	
Atendimento em 2000 (%)	45,30%	54,70%	
2000	1.184.431	1.430.797	2.615.228
2004	1.533.098	1.104.762	2.637.860
Atendimento em 2000 (%)	45,30%	54,70%	
Atendimento em 2004 (%)	58,10%	41,90%	

Fonte: Censo Escolar (INEP/MEC).

É interessante notar que houve uma redução também no total de matrículas oferecidas pela rede pública, de cerca de 3 milhões de alunos em 1996 para 2,6 milhões desde 2000. É possível que fatores demográficos (redução da taxa de fecundidade) e a adoção da progressão continuada na rede estadual expliquem boa parte dessa redução no total de vagas. A adoção da progressão continuada, pela rede estadual de ensino, foi implantada em 1997 (Neubauer, 1999) e diminuiu drasticamente as taxas de retenção no período<sup>33</sup>. A combinação dessa política educacional com uma menor pressão demográfica e num ambiente, como em São Paulo, com poucas crianças fora da escola, mostra que a elasticidade na oferta de vagas para o ensino fundamental encontra limites claros. Em outras palavras, a descentralização do ensino fundamental, como apresentado na Tabela 5, é, de fato, uma municipalização da oferta deste nível de ensino e não um crescimento de ambas as redes. Como veremos mais à

<sup>33</sup> Em 1995, por exemplo, a taxa de retenção dos alunos no ensino fundamental estadual era de cerca de 11%. Em 1999, essa taxa já havia caído para 1,7% dos alunos de 1ª a 4ª série e 3% dos alunos de 5ª a 8ª série. Para o ano de 1995 os dados apresentados são de Neubauer (1999: 184-185) e para 1999 os dados são da Secretaria Estadual de Educação, disponibilizados pela Fundação Seade.

frente, essa diminuição no total de alunos na rede pública também permitiu, ao longo dos anos, que o gasto aluno/ano no ensino fundamental de São Paulo, no caso da rede estadual, crescesse.

Vejamos agora como a municipalização das séries finais do ensino fundamental se deu em São Paulo (Tabela 6).

**Tabela 6 - Matrículas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série no ensino fundamental público por rede de ensino. Estado de São Paulo, 1996-2004.**

<b>Períodos</b>	<b>Municipal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Total de matrículas na rede pública</b>
1996	304.787	2.450.591	2.755.378
2000	411.450	2.434.523	2.845.973
Atendimento em 1996 (%)	11,10%	88,90%	
Atendimento em 2000 (%)	14,50%	85,50%	
2000	411.450	2.434.523	2.845.973
2004	542.771	1.896.751	2.439.522
Atendimento em 2000 (%)	14,50%	85,50%	
Atendimento em 2004 (%)	22,20%	77,80%	

Fonte: Censo Escolar (INEP/MEC).

No caso dessas séries, o processo de municipalização não foi tão intenso como aquele observado para a 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup>. Mesmo ao final do período, 2004, a participação da rede estadual de ensino ainda era majoritária: cerca de 78% dos alunos estudavam em escolas estaduais. Resultados preliminares do Censo Escolar de 2007 (INEP/MEC) mostram que a municipalização das séries iniciais continuou crescendo no estado de São Paulo mas que as séries finais permaneciam estabilizadas em patamares similares ao observado em 2004.

Com base nesses resultados, concentrei minhas análises sobre a municipalização em São Paulo na 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, uma vez que a municipalização da 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> ainda é muito incipiente.

Mas por que a municipalização teria ocorrido com maior intensidade nas séries iniciais? Em outras palavras, por que os executivos municipais teriam

preferido a municipalização parcial e não completa do ensino fundamental? Afinal, se a lógica que motiva a municipalização do ensino no período pós-Fundef é o incremento de receitas, por que o crescimento das séries finais é tão modesto ao longo de todo o período?

Uma primeira razão refere-se ao patamar inicial de atendimento municipal. Como em São Paulo muitos municípios não atendiam nenhum aluno, é de se esperar que se a municipalização ocorresse, ela se iniciasse pelas primeiras séries. Mas por que não observamos um crescimento contínuo das séries seguintes do ensino fundamental ao longo do tempo como aquele verificado em outros estados da federação? As análises sobre este ponto destacam os diferenciais de custeio como fator explicativo.

Um dos argumentos parte do suposto de que como a 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série demanda apenas um professor polivalente por classe, ao contrário da 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>, que precisa de muitos professores de áreas ou matéria específicas, o custeio das séries finais seria mais alto comparativamente. Assim, as administrações municipais prefeririam atender alunos das séries iniciais porque o custeio seria menor (Melo, 2005; Laczynski, 2004). Por outro lado, o próprio Fundef compensava, pelo menos parcialmente, tal diferença de custeio ao implementar um mecanismo de distribuição de recursos com um diferencial para as séries iniciais e finais, pagando 5% a mais para alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, portanto, estabelecendo um mecanismo compensatório e um incentivo extra para aqueles que optassem por municipalizar as séries finais.

Porém, não há consenso sobre se esses custos são de fato maiores nas séries finais. Estudo encomendado pelo MEC (2003: 6-8) à FECAMP (Faculdade de Economia da UNICAMP) observou que o custo das séries iniciais e finais variava não só dependendo do estado da federação como também da rede de ensino

(estadual ou municipal). Com relação especificamente ao caso de São Paulo, o estudo aponta que para a rede estadual o custeio da 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série era menor que o das séries iniciais, havendo uma relação inversa no caso das redes municipais, ou seja, o estudo sugere que, no caso dos municípios paulistas, o custo de implantação das séries finais é mais alto comparativamente, o que poderia explicar a maior municipalização da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em São Paulo.

Laczynski (2004) faz um exercício de simulação que mostra que há um diferencial no gasto aluno/ano que pode ser impeditivo para a municipalização de todo o ensino fundamental do ponto de vista dos municípios. Apesar de a análise ser feita de forma global para o conjunto de municípios do estado de São Paulo, os resultados do estudo indicam que uma estratégia de municipalização de todas as séries do ensino fundamental, apesar de aumentar as receitas orçamentárias dos municípios via Fundef, tenderia a diminuir o valor do gasto aluno/ano em comparação a uma estratégia de municipalização parcial. Obviamente, esses resultados poderiam variar se a análise fosse desenvolvida para cada município isoladamente.

A razão disto é que os recursos do Fundef cobrem apenas parte do custo real por aluno/ano, pelo menos no caso de São Paulo. Assim, se um município quiser ampliar o atendimento e, ao mesmo tempo, manter o mesmo nível de gasto por aluno, ele terá de complementar os recursos recebidos do Fundef. Por exemplo, se as prefeituras tivessem optado por municipalizar 100% da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em 2000, essa decisão geraria um gasto/aluno ano, simulado por Laczynski, de R\$ 1.237,46. Se, por outro lado, estas preferissem adotar uma municipalização completa do ensino fundamental, o gasto médio cairia para R\$ 1.100,63<sup>34</sup>. No entanto, essa análise desconsidera os possíveis ganhos de escala que poderiam

---

<sup>34</sup> Não está especificado, no texto da autora, se foi incorporado o diferencial de 5% a mais no caso das séries finais.



ser alcançados com mais alunos numa mesma escola, por exemplo. De qualquer maneira, fica evidente que não necessariamente municipalizar 100% do ensino fundamental será a opção ótima do ponto de vista dos ganhos orçamentários de um município vis-à-vis a manutenção de um patamar mínimo de qualidade de ensino.

Porém, ainda que todos esses fatores tenham um peso importante na decisão de municipalizar ou não bem como do quanto municipalizar do ponto de vista dos interesses dos municípios, outro fator explicativo da maior municipalização das séries iniciais está relacionado com a própria agenda de descentralização proposta pelo governo estadual, que tinha como prioridade a transferência de alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série.

Ao final de 1995 a Secretaria de Educação aprova a reorganização dos prédios escolares estaduais (Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995), separando, para o ano letivo seguinte, as escolas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série das de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>, o que, para muitos analistas desse processo, nada mais foi do que uma preparação para o processo de municipalização a ser implementado no ano seguinte (Adrião, 2003; Bacchetto, 1997?; Camargo, 2003; ver também APEOESP em FSP, 27/10/1995). Há uma certa disputa com relação a essa interpretação, pois a secretaria estadual negava ser este o objetivo do decreto. De acordo com a secretária havia razões de eficiência pedagógica e de gestão, uma vez que a reorganização teria permitido a diminuição dos turnos diurnos, o aumento da carga horária diária em algumas escolas da rede e a fixação do professor em uma escola para completar sua jornada de trabalho (Neubauer, 1999)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> O mecanismo pelo qual a reorganização dos agrupamentos escolares teria promovido a diminuição do número de escolas com mais de 3 turnos diurnos não é explicitado. Em comunicações informais, especialistas e técnicos em educação dizem que isto foi possível porque se aumentou o número de alunos por classe. Não encontrei informações para medir tal fenômeno em 1995, mas foi possível observar que o

Seja por uma ou outra razão (ou todas ao mesmo tempo), o fato é que a separação dos prédios escolares certamente facilitou a transferência de escolas e alunos da rede estadual de 1ª a 4ª série para os municípios, pois o objetivo da Secretaria centrava-se na municipalização dessas séries iniciais (OESP, 28/10/1996: A13; FSP, 23/03/1996: 3-4). Ano a ano, nas LDOs (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 1998, 1999 e 2000 do governo do estado, a meta de municipalização vai se expandindo, e na LDO de 2000 o objetivo era alcançar a municipalização total das séries iniciais do ensino fundamental no estado:

(...) dar continuidade ao processo de gestão municipalizada da rede pública, através de convênios com as Prefeituras Municipais de 471 para 645 Municípios. Ampliar a gestão dos convênios de parceria estado-município, visando o atendimento da totalidade dos alunos de 1ª a 4ª série (apud APEOESP, 2003: 62-63, grifo meu).

A meta de que os municípios paulistas passassem a atender a totalidade dos alunos de 1ª a 4ª série até 2000, como vimos, não se concretizou mas, por outro lado, houve maior avanço da municipalização das séries iniciais<sup>36</sup>.

Ainda que variáveis como um baixo patamar inicial de atendimento, custo aluno/ano, facilidade de municipalização das séries iniciais ou de custeio sejam importantes para explicar o alto crescimento da municipalização das séries iniciais em São Paulo, fica claro que o programa do governo estadual centrava-se na transferência de alunos destas séries. Se o governo estadual tivesse interesse em promover, logo no início, a municipalização de todo o ensino fundamental, o decreto de reorganização dos prédios escolares não seria

---

número médio de alunos por estabelecimento de ensino cresceu consideravelmente entre 1995 e 1999 na rede estadual, talvez reflexo de um aumento no número de alunos por classe.

<sup>36</sup> Em 2000 apenas 38% dos municípios paulistas atendiam a totalidade de alunos de 1ª a 4ª série.

necessário porque complicaria a transferência para os municípios<sup>37</sup>. Mas por quais razões teria a Secretaria se concentrado na transferência das séries iniciais?

É possível que o elevado gasto com pessoal da Secretaria e, especialmente, com o financiamento dos inativos (estatutários), que oneram o orçamento de educação, seja a principal razão para optar pela transferência parcial do ensino fundamental. Em 2000, por exemplo, de acordo com os dados analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de todos os gastos efetuados no ensino fundamental, cerca de 40% foi para pagamento de inativos (TCSP, 2000).

No caso do governo do estado de São Paulo, os próprios recursos do Fundef foram utilizados para pagamento de inativos. Este é um caso controverso, a depender da interpretação que se faça da lei, mas, para os objetivos desta tese, revela o tamanho do problema das aposentadorias no orçamento estadual de educação. Apesar de o Fundef determinar que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo devam ser alocados para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício, não há, a rigor, cláusula explícita que proíba a aplicação dos restantes 40% em inativos. Em São Paulo foi isto o que ocorreu: o estado cumpriu a cláusula de remuneração de pessoal em exercício, aplicando os 60%, mas, ainda assim, utilizou outros 32% para pagamento de inativos. Isto, somado, nos informa que 92% dos recursos do Fundef foram destinados a pagamento de pessoal ativo e inativo. A situação fica ainda mais dramática quando observamos o comprometimento desse tipo de gasto no restante dos recursos de aplicação obrigatória no ensino fundamental, ou seja, excluídos os

---

<sup>37</sup> Há alguns casos em que isto ocorreu. Num mesmo prédio escolar, havia duas redes operando: a 1ª a 4ª série, que foi transferida e tornou-se municipal, e a 5ª a 8ª série, que permaneceu estadual. Nestes casos, havia dois grupos de pessoal distintos, incluindo uma diretora para a parte municipal da escola e outra para a parte estadual. Porém, até onde pude verificar, esses são casos excepcionais.

recursos do Fundef: 94% foram gastos com inativos em 2000 (TCSP, 2000: 108/112).

Os primeiros anos do governo de Mário Covas foram marcados por uma forte política de ajuste fiscal e de remodelação dos gastos do governo num ambiente, especialmente entre 1995 e 1997, de orçamento deficitário, altos níveis de comprometimento com gasto de pessoal (TCSP, 1998 e 1999) e um elevado grau de endividamento, sendo que, em 1997, São Paulo apresentava o maior grau dentre todos os estados brasileiros (Sátyro, 2008: 86).

Esse ajuste fiscal nas contas do governo do estado não foi uma iniciativa exclusiva do estado de São Paulo. Na verdade, naquele momento todos os governos estaduais estavam sofrendo uma grave crise financeira, dado o altíssimo grau de endividamento que gerava sucessivos déficits fiscais que, por sua vez, é resultado de uma combinação de decisões na política monetária e fiscal do governo federal desde a implantação do Plano Real (Vazquez e Santos, 2006; Sátyro, 2008).

Para os propósitos desta tese, interessa saber que dada esta situação precária das contas públicas nos estados e, portanto, do equilíbrio fiscal do país como um todo, o governo federal aprova a lei nº 9496 de 1997 que oferece aos estados a oportunidade de aderir ao programa de reestruturação e ajuste fiscal. Como contrapartida a este programa que refinancia as dívidas dos estados, os governos deveriam cumprir metas de reestruturação das contas públicas que incluía, entre outros itens, garantir o equilíbrio das despesas com o funcionalismo público.

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas de São Paulo, em 1997 cerca de 53% de todos os funcionários ativos e inativos do estado de São Paulo, na administração direta, eram da educação (TCSP, 1998: 71). Desta forma, se a

adesão ao programa federal de ajuste fiscal pelo governo do estado de São Paulo implicava cortes de pessoal, a área da educação era uma forte candidata a produzir reduções. De fato, entre 1997 e 1998, no ápice do crescimento da municipalização no estado de São Paulo, houve uma redução de quase 21 mil funcionários ativos da Secretaria de Educação, de acordo com o mesmo relatório citado acima.

No caso dos municípios paulistas, a situação era inversa. Como mostra estudo de Vazquez e Santos (2006), poucos municípios paulistas estavam acima do limite de gastos com pessoal no momento anterior à implementação do Fundef e o nível de endividamento também era baixo. Além disto, nos municípios que adotaram a municipalização do ensino, a contratação de pessoal passa a ser celetista, portanto, o pagamento a aposentados passa a onerar a Previdência Social e não os (futuros) orçamentos municipais<sup>38</sup>.

Assim, dada a precária situação fiscal e o alto comprometimento com gastos de pessoal no caso do governo do estado, o interesse em descentralizar o atendimento do ensino fundamental passa a ser uma opção mais atraente do que uma estratégia de manutenção ou aumento de receitas via Fundef. Por outro lado, dado o nível elevado de gastos com pessoal inativo, onerando o orçamento estadual de educação, já que não é possível transferir esta responsabilidade para os municípios, uma estratégia de municipalização completa do ensino fundamental eliminaria uma fonte de recursos que estava sendo utilizada para financiar os inativos. O pagamento de inativos com recursos da educação foi objeto de discussão no Conselho Estadual de

---

<sup>38</sup> De acordo com levantamento da Fundação Seade, em 1999, cerca de 58% dos professores de 1ª a 4ª série eram estatutários nas redes municipais. No entanto, se eliminarmos o município de São Paulo – que já tinha uma tradição em ofertar vagas no ensino fundamental anterior ao Fundef – esta proporção, para o restante dos municípios paulistas, passa para 39% dos professores como estatutários, 39% celetistas e 18% cedidos pelo estado. Este ponto exemplifica a forma que os municípios encontraram para um dos maiores impedimentos de longo prazo da municipalização, especialmente se levarmos em conta que o Fundef, naquele momento, ainda era visto como provisório por muitos atores políticos, com prazo de extinção em 2006.

Educação, que entendia não ser adequado utilizar recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para o pagamento de aposentadorias mas, dada a circunstância real das contas do governo, sugeria o estabelecimento de metas de redução do gasto com inativos com recursos da educação (TCSP, 2004b).

Uma segunda razão para o governo do estado não perseguir uma municipalização completa do ensino fundamental está relacionada ao cofinanciamento do ensino médio, responsabilidade exclusiva da rede estadual. Com a reorganização dos prédios escolares, as escolas que ofereciam 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série passaram, indiretamente, a financiar o ensino médio, uma vez que estes dois níveis de ensino normalmente dividem o mesmo prédio escolar. Este fato, inclusive, pode explicar porque o custo das séries finais, no caso da rede estadual de São Paulo, era menor que o das séries iniciais, como apontado pelo estudo da FECAMP citado anteriormente. Nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas de São Paulo (contas do governo do estado de 2003 e 2004) os auditores pedem o desdobramento ou rateio dos gastos nas escolas estaduais para que se pudesse verificar se, de fato, os gastos obrigatórios em ensino fundamental (e do Fundef) estavam sendo direcionados para este nível de ensino ou compartilhados, indiretamente, com o ensino médio (TCSP, 2003: 70/71; 2004: 37/38)<sup>39</sup>.

O conselheiro relator das contas do governo do estado de 2004 resume as dificuldades de financiamento da rede estadual dado o peso dos gastos com inativos e chama a atenção para a crescente demanda por expansão de vagas no ensino médio, que divide o bolo orçamentário da educação:

---

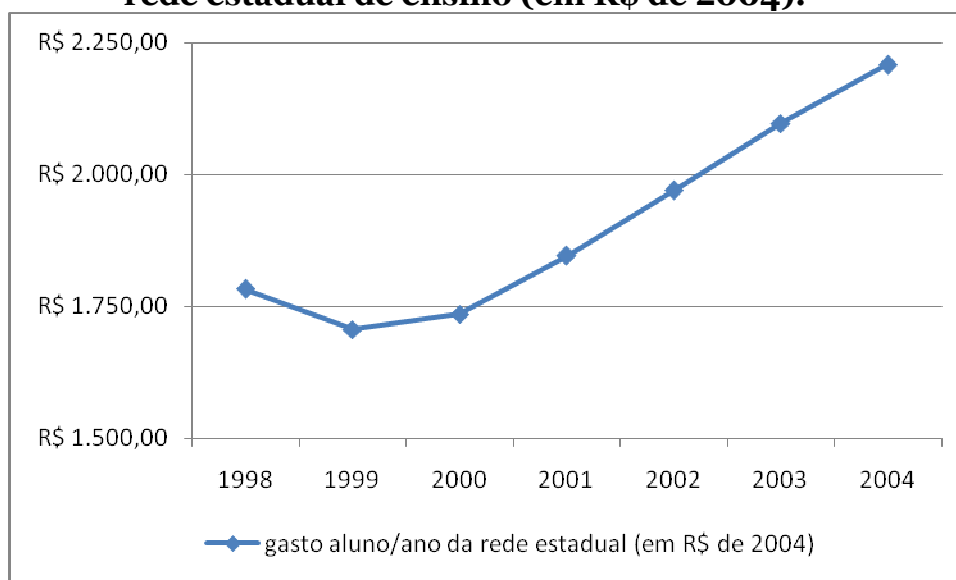
<sup>39</sup> Por razões que desconheço, o peso dos inativos no Ensino Médio, pelo menos contabilmente, é bem menor. De acordo com o Tribunal de Contas (2000), o gasto com pessoal inativo correspondia a cerca de 5% do total de gastos deste nível de ensino.

A questão é árdua [o pagamento dos inativos com recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino]. (...) Mas não se há de desprezar, aqui, que o estado de São Paulo, à diferença do que a Constituição Federal exige dos demais entes da federação, está obrigado a aplicar no ensino não 25%, mas 30% da sua receita tributária. Encontra-se ele também comprometido por lei (Lei estadual n. 9.173, de 18 de julho de 1995) com as universidades estaduais, às quais deve repassar a cada ano 9,57% da receita de ICMS. Embora a demanda pelo ensino médio cresça a olhos vistos ano a ano, em decorrência até do bom êxito da política nacional de incentivo ao ensino fundamental, o estado, mesmo diante da maciça municipalização deste nível de ensino em seu território, é ainda assim compelido pelo artigo 60 do ADCT a dar prioridade (...) ao ensino fundamental, com evidente prejuízo do ensino médio, para cuja manutenção e desenvolvimento só ele contribui (TCSP, 2004: 67; Robson Marinho, conselheiro relator).

Desta forma, existia uma política deliberada do governo estadual de priorizar a descentralização das séries iniciais do ensino fundamental, uma vez que a manutenção de alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série co-financiava as despesas de um ensino médio que demandava expansão da rede estadual – ou seja, elevação de gastos, permitindo a retenção de uma parte do Fundef para custear este nível de ensino – e ainda permitia ter recursos disponíveis para efetuar o crescente pagamento de pessoal inativo. Ao mesmo tempo, a descentralização permitiu a redução, no médio prazo, dos gastos com pessoal ativo, ou seja, efetivar um controle dos gastos com pessoal. Como se vê, essa combinação de fatores é que explica o interesse do governo do estado de São Paulo em promover a municipalização do ensino mesmo abrindo mão das receitas atreladas ao Fundef.

Além disto, a descentralização parcial do ensino fundamental no estado ensejou a elevação da capacidade de gasto aluno/ano neste nível de ensino na rede estadual, como podemos observar no Gráfico 2 a seguir. Os dados foram compilados a partir das análises do Tribunal de Contas de São Paulo, que verificam se o governo aplicou os mínimos obrigatórios legais em educação. No Apêndice A desta tese apresento mais detalhes para o cálculo do gasto aluno/ano e a compilação dos dados.

**Gráfico 2 - Evolução do gasto aluno/ano no ensino fundamental da rede estadual de ensino (em R\$ de 2004).**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tribunal de Contas de São Paulo (relatórios de auditoria das contas do estado de 1998 a 2004) e do Censo Escolar (MEC/INEP) de 1998 a 2004; valores atualizados para dezembro de 2004 com base no IPC-A (IBGE).

Os gastos no gráfico 2 incluem todas as despesas realizadas pela Secretaria Estadual de Educação com base no mínimo obrigatório de gasto em ensino, incluindo a parte do Fundef. Excluem-se, portanto, outras fontes de receita da educação, mesmo que aplicadas no ensino fundamental, como o salário-educação, convênios, empréstimos ou outros gastos realizados pela administração indireta. Em valores reais de 2004, o gasto aluno/ano cresce a



partir de 2000 continuamente até 2004. A combinação da diminuição do alunado da rede estadual ao longo dos anos com a obrigatoriedade de gastos de 60% das receitas de educação em ensino fundamental permitiu o aumento observado mesmo com a perda de receitas atreladas ao Fundef e à municipalização do ensino.

A diminuição do alunado da rede estadual, por sua vez, é resultado não só da transferência de alunos para os municípios como também da adoção da progressão continuada, que aumenta o fluxo de alunos em progressão e, portanto, retém menos crianças no ensino fundamental. Obviamente, como as receitas da educação são também dependentes da arrecadação de tributos, o crescimento econômico também influencia o montante de recursos disponíveis. Assim, mesmo que o governo estadual perca receitas do Fundef ao promover a municipalização, a estratégia de transferência das séries iniciais permitiu manter parte dos recursos para financiar o pagamento de inativos, co-financiar o ensino médio e, ao mesmo tempo, elevar substancialmente os recursos disponíveis por aluno do ensino fundamental.

Com relação ao gráfico 2, chama a atenção a estabilidade do gasto aluno/ano entre 1998 e 2000, período em que, como vimos no início desta seção, a municipalização ocorreu com maior intensidade. À exceção do ano de 1999, que pode ter sido influenciado pela baixa dinâmica econômica, os resultados estáveis, na verdade, mascaram o real alunado da rede estadual no intervalo – de um ano – entre um Censo Escolar e outro. No período de maior intensidade da municipalização, há alunos que já haviam sido transferidos para os municípios mas, oficialmente, ou seja, para fins de registro no Censo Escolar do MEC, continuavam sendo alunos da rede estadual até que tal situação fosse regularizada no Censo Escolar do ano seguinte. Em outras palavras, o gasto

aluno/ano entre 1998 e 2000 sobreestima o número real do alunado estadual, pois este é o período em que a transferência de alunos foi mais intensa.

Este ponto me leva a apresentar a estratégia de municipalização adotada pelo governo do estado nos períodos pré e pós-Fundef. Como veremos, sem a assinatura de um convênio de transferência com o governo do estado, o município que decide aumentar a oferta de ensino fundamental local tem de esperar até o ano seguinte, com a atualização das informações sobre matrículas no Censo Escolar, para receber o incremento de receita previsto no Fundef.

### **Seção 3.2 – A Estratégia de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo**

Entre setembro e outubro de 1995, a Secretaria da Educação anuncia publicamente sua intenção de promover a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo (FSP, 05/09/1995 e 27/10/1995). Oficialmente, porém, tal programa teve início em 16 de fevereiro de 1996 com a aprovação do Decreto nº 40.673, que instituiu o “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental”. Ao que tudo indica, esse lapso de tempo foi utilizado para a preparação do programa e convencimento de alguns prefeitos sobre a viabilidade da proposta. Por exemplo, pouco mais de um mês após a publicação do decreto, três cidades (Santos, Jundiaí e Ilha Solteira) já haviam assinado os primeiros convênios de transferência de alunos da rede estadual para os municípios e, de acordo com o

editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, de 31 de março de 1996, cerca de outros 90 municípios já teriam assinado um protocolo de intenções<sup>40</sup>.

O decreto do programa de municipalização de 1996 regeu a assinatura de convênios entre o governo do estado e os municípios interessados em aderir ao programa e vigeu até a edição do segundo decreto, em 1998, que modificou os termos dos convênios após a aprovação e implementação nacional do Fundef. Tais decretos regulamentavam aspectos gerais dos convênios, mas um importante mecanismo de tais decretos era a autorização (ou uma delegação) para que a Secretária de Educação pudesse, sem necessidade de aprovação legislativa, celebrar convênios com os municípios, que eram publicados como resoluções internas da Secretaria, um fator que certamente permitiu maior agilidade decisória para a implementação do programa numa arena institucional sem atores com poder de veto.

Há elementos do primeiro decreto que foram mantidos e outros, alterados. O primeiro decreto, de 1996, era muito mais generoso nos incentivos à municipalização (Camargo, 2003) e, diferentemente do segundo decreto, os termos de convênio variavam caso a caso (ou município a município) de acordo com as capacidades existentes de financiamento, que eram analisadas por uma equipe montada dentro da Secretaria exclusivamente para isto.

Tanto no primeiro como no segundo decretos que regulamentavam o programa de parceria, a Secretaria estadual se comprometia a dar assistência técnica, financeira e de pessoal ao longo dos trâmites necessários para formalizar a transferência de escolas e alunos para os municípios. A assistência

---

<sup>40</sup> Note que em outubro de 1995 a proposta de emenda constitucional do Fundef já estava tramitando no Congresso Nacional. Essa coincidência temporal sugere que estes dois níveis de governo (federal e estadual), do mesmo partido (PSDB), estavam em sintonia ao longo da formulação do Fundef. O primeiro registro em jornais sobre a municipalização do ensino como alternativa para os problemas de financiamento da educação em São Paulo é de abril de 1995 (FSP, 07/04/1995), durante a greve dos professores da rede estadual. O ministro da Educação de então, Paulo Renato Souza, diz que em fins de maio de 1995 já existia uma primeira proposta do Fundef pronta (Souza, 2005: 76).

técnica referia-se, basicamente, a colocar à disposição do município uma equipe que orientava os procedimentos burocráticos, administrativos e os instrumentos legais necessários para a aprovação dos termos de convênio, suporte para a execução do Plano de Trabalho que definia o grau específico de municipalização a que se propunha, além do suporte necessário para a organização da gestão municipal do ensino e, como contrapartida dos municípios, apoio para a constituição do Conselho Municipal de Educação, a elaboração do Plano Municipal de Educação, do Estatuto do Magistério Municipal e outros, todas exigências presentes nos termos de convênio e que foram eliminadas no segundo decreto do programa (APEOESP, 2003)<sup>41</sup>.

O principal objeto dos termos de convênio era a transferência de escolas e alunos da rede estadual, que passariam a ser atendidos pelos municípios. Em contrapartida, a secretaria estadual cedia o uso de prédios escolares e todo seu mobiliário<sup>42</sup>, facilitando sobremaneira a imediata transferência dos alunos da rede estadual para a municipal.

Outra razão que agilizava o processo de transferência está relacionada à cessão de pessoal da rede estadual. A Secretaria se comprometia a ceder os funcionários (docentes, técnicos e administrativos) das escolas, se o prefeito formalizasse o pedido de afastamento dos funcionários, ou seja, se optasse por

---

<sup>41</sup> Esta exigência embutida nos termos de adesão do programa de municipalização deve, inclusive, ser um fator explicativo do crescimento de municípios com conselhos municipais de educação. De acordo com os dados da Fundação Seade, 67% dos municípios que tinham conselhos municipais de educação até 2003 o haviam implantado entre 1996 e 1998. No entanto, a aprovação da LDB (Lei de Diretrizes de Bases) pode também ser um fator explicativo da implantação dos conselhos nesse período. O mesmo não se verifica, por outro lado, para os municípios com um plano municipal de educação – em 1998 apenas três municípios o haviam implantado –, ou com um plano de carreira e remuneração do magistério municipal, também parte das exigências constante nos termos de convênios – em 1998 apenas 15% dos municípios o haviam implantado.

<sup>42</sup> No decreto original, contava a seguinte expressão: “transferência de prédios e terrenos de propriedade do estado para o município”. Mais tarde, porém, outro decreto (41.054, de julho de 1996) reformula tal expressão e, ainda que não fosse um decreto de correção, passa a especificar que não se trata de transferência de propriedade e sim de “outorga de permissão de uso dos prédios escolares aos Municípios” (grifo meu). Tenho a impressão de que isto deve ter sido observado (ou vetado?) pela Procuradoria Geral do estado, órgão responsável pela formalização de tal processo. O interessante, neste caso, é que alguns convênios já haviam sido assinados com a redação original.

manter os quadros da Secretaria e não abrir de imediato concurso público para provimento dos cargos. No entanto, essa transferência de pessoal era de caráter provisório, uma vez que, no caso de reposição de pessoal ou de ampliação dos quadros, o município ficava obrigado a abrir concurso público, ou seja, o governo do estado não se comprometia a contratar novos profissionais para efeitos de substituição. No caso de novas contratações pelos municípios, exigia-se também que os salários dos profissionais do magistério não fossem menores que aqueles pagos pela rede estadual, de forma a assegurar um mínimo de remuneração entre as redes. Esta cláusula não foi mantida no segundo decreto, de 1998 (APEOESP, 2003). Se o município optasse por manter os profissionais da rede estadual, ele também se comprometia a encaminhar à Delegacia de Ensino respectiva os atestados de frequência desses profissionais e reembolsar o governo estadual os gastos com o pagamento desses servidores do estado, que podia ser integral ou parcial, a depender dos termos assinados entre as partes (Camargo, 2003).

Com relação ao apoio financeiro para a municipalização, a quantia de recursos a ser disponibilizada pelas duas partes (estado e município) para a consecução dos termos de convênio antes do Fundef variava caso a caso. De acordo com a Secretaria, estudos feitos pela Fundap e pelo Seade simulavam a capacidade técnico-administrativo-financeira de cada município. Assim, um termo de convênio podia prever (ou não) o reembolso das despesas com profissionais cedidos aos municípios (APEOESP, 2003). Desconheço levantamentos ou estudos que tenham avaliado os diferentes termos de convênio assinados nesta primeira fase do processo de municipalização no estado. Só encontrei indicações em jornais. Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, a secretária Rose Neubauer diz que “(...) no mês que vem, devemos

estar ampliando a municipalização para mais 100 municípios, 70 com algum ônus para o Estado e 30 sem nenhum ônus” (FSP, 28/07/1997). Uma reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo* de 1997 trazia a seguinte informação:

(...) segundo a secretária estadual da Educação, Rose Neubauer, a previsão é de que, até o fim do ano, mais 80 prefeituras já tenham aderido ao programa de municipalização. Dos 133 convênios assinados, 42 cidades assumirão todas as despesas com a rede de ensino (OESP, 08/08/1997, grifo meu).

Com a implementação nacional do Fundef, em 1998, os termos dos novos convênios (Decreto 43.072, de 4 de maio de 1998) passam a ter critérios universais com relação às regras de reembolso de pessoal afastado junto ao município e à análise das condições financeiras para definição dos aportes de recursos entre estado e município, adotando-se um único critério de distribuição: a Secretaria se compromete apenas com o repasse dos recursos relativos ao Fundef, ou seja, eliminam-se aportes financeiros adicionais negociados, anteriormente, caso a caso. Ainda assim, a assinatura de um convênio continuava a trazer incentivos adicionais aos municípios que aderissem ao programa estadual e que permitia gerar uma rápida transferência de alunos, escolas e recursos atrelados ao Fundef. Três pontos são suficientes para ilustrar o papel central desses incentivos, que diminuía os custos de transição de assumir novos alunos.

Como a distribuição dos recursos do Fundef baseia-se no número de alunos divulgado anualmente no Censo Escolar organizado pelo INEP, o incremento de matrículas que um município faça num ano  $x$  só será computado no Censo Escolar do ano seguinte, e só então ele passará a receber os recursos atrelados

ao número de matrículas. A depender do momento em que isto ocorresse, um município poderia, em tese, ficar quase um ano à espera do retorno do investimento feito. Porém, se o município assinasse um termo de convênio estabelecendo a transferência de escolas e alunos com o governo do estado, o município não precisaria esperar até a divulgação do próximo Censo Escolar para receber os recursos do Fundef, uma vez que a Secretaria se comprometia a repassar os valores dos alunos “municipalizados”, porém ainda registrados oficialmente como alunos da rede estadual no Censo Escolar.

Assim como previsto no primeiro decreto, a Secretaria continuava cedendo o uso de prédios e mobiliário da rede estadual para os municípios, o que, como destaquei acima, eliminava os custos financeiros, burocráticos e de tempo para a construção de novos prédios escolares. Obviamente, o município tinha liberdade para optar por utilizar o prédio existente ou construir um novo, mas o ponto para o qual quero chamar a atenção é a facilidade em assumir alunos. A mesma lógica se aplica com relação à possibilidade de o município manter os funcionários da rede estadual para atuar na (futura) escola municipal. No novo decreto, no entanto, o reembolso da remuneração desses profissionais ao estado, que continua fazendo os pagamentos, é integral. Como a própria regra do Fundef estabelece que 60% dos recursos devem ser gasto na remuneração do magistério, não se tornava necessário criar incentivos extras com relação à cessão de pessoal do estado, pois tal gasto tinha de ser feito obrigatoriamente com pagamento de pessoal<sup>43</sup>. E qual foi o resultado desses dois conjuntos de incentivos para o processo de municipalização no estado?

---

<sup>43</sup> Aparentemente, poucos municípios fizeram uso de pessoal da rede estadual. Como destaquei antes, em 1999, por exemplo, cerca de 18% dos professores em São Paulo foram cedidos pelo estado. Alguns analistas destacam que a condição jurídica desses profissionais não estava bem definida nos decretos de municipalização, o que poderia ter tornado menos atraente essa solução. É também possível que, com a regra de gasto de 60% na remuneração do magistério aliada à possibilidade de contratação por CLT, onerando a Previdência Social e não as contas futuras do município, os incentivos fossem pequenos.

### **Seção 3.3 – Resultados do Programa Estadual**

Os dois decretos geraram um incremento da municipalização, mas com o Fundef a adesão foi muito maior e, como vimos, menos custosa para o governo do estado.

Entre 1996 e 1997, durante a vigência do primeiro decreto de municipalização, 37 municípios assinaram termos de transferência de escolas e alunos que totalizaram 135 escolas transferidas (ver Apêndice A para informações sobre a coleta desses dados). Somente em 1998, ano da implementação nacional do Fundef, e sob a vigência do segundo decreto de municipalização, 1.313 escolas foram objeto de transferência em 276 municípios paulistas. Apenas a título ilustrativo, entre 1997 e 2000, ou seja, no período pós-Fundef, apenas 20 municípios paulistas aumentaram a sua oferta de ensino fundamental sem a assinatura de um convênio de transferência com o governo do estado e, como veremos em maior detalhe no capítulo seguinte, poucos conseguiram sozinhos, ou seja, sem a assinatura de convênio, aumentar de forma significativa o atendimento municipal.

De fato, sob esse ponto de vista, não só era do interesse do governo do estado promover a municipalização do ensino fundamental mesmo após a aprovação do Fundef, como também o próprio Fundef facilitou sobremaneira a execução dos objetivos do executivo estadual. Assim, podemos dizer que, no caso de São Paulo, havia uma política deliberada do governo estadual de descentralização desses serviços para os municípios.

É interessante notar que existiu uma série de programas estaduais de descentralização de serviços para os municípios, anteriores ao Fundef, mas as experiências de transferir o atendimento do ensino fundamental não obtiveram sucesso.



As razões do programa de municipalização do ensino estavam justificadas num diagnóstico generalizado de que o gigantismo da máquina burocrática estadual, incluindo o número de profissionais envolvidos (Bacchetto, 1997?), tornava o sistema muito ineficiente (Martins, 2003a) e inviabilizava a agilidade de decisão. Esse gigantesco aparato burocrático já havia sido apontado desde, pelo menos, o final dos anos 1970<sup>44</sup> (Perez, 2000; Martins, 2003b) como um problema gerencial grave e que vinha à tona especialmente quando ocorriam greves do professorado da rede estadual, as quais, para uns, eram prova da incapacidade do governo estadual para controlar as pressões advindas da categoria (Bacchetto, 1997?: 9). E, assim como as reformas educacionais implantadas na América Latina (Molina, 2000), a descentralização também era vista por alguns autores como uma forma de desmobilizar sindicatos fortes de professores (Casassus, 1999; Gómez, 1999; Lever, 1999). Houve avanços nos processos de desconcentração administrativa e descentralização de serviços em governos anteriores, mas quase nada com relação à divisão da tarefa de atender alunos do ensino fundamental entre estado e municípios.

Um programa muito simples e de baixo custo e alto benefício para os municípios foi a descentralização da merenda escolar do governo de Franco Montoro (1983-1986), que praticamente universalizou a municipalização da merenda (Perez, 2000: 108)<sup>45</sup>. Há registro de outras iniciativas de transferência de alguns encargos para os municípios, mas elas não tiveram uma adesão tão ampla como no caso da merenda escolar, pois os custos de convencimento dos

---

<sup>44</sup> Nas justificativas do decreto nº 30.375 (de 1989, no governo de Orestes Quércia), o então secretário de Educação, Wagner Rossi, faz esta interessante avaliação da burocracia da Secretaria: “A expansão burocrática, com todas as suas conseqüências negativas sobre as instituições sociais, é um fato que atinge a administração pública. Entre estas, convém lembrar que a tecno-burocracia desenvolve seus objetivos próprios, desviando as organizações de suas finalidades mais legítimas e específicas, criando mecanismos de resistências à mudança; principalmente quando percebe que seus interesses são ameaçados, ela age no sentido de se auto-reproduzir, aumentando, sem necessidade, o número de pessoas envolvidas, criando as condições para se autojustificar e aumentar o seu poder”. O secretário permaneceu apenas quatro meses no posto.

<sup>45</sup> Lei nº 4.021/1984 e Decreto nº 22.379/1984, com Paulo Renato Souza como secretário de Educação.

prefeitos não eram tão simples. No governo de Orestes Quércia (1987-1991), inclusive, houve uma tentativa de lançar um programa de transferência do ensino fundamental aos municípios em que estes doavam o terreno para o governo estadual construir e equipar escolas que seriam plenamente administradas pela rede municipal, incluindo a responsabilidade por contratação e pagamento de pessoal<sup>46</sup>. Não há registro de quantos municípios tenham, de fato, aderido ao programa, mas sabemos que em 1991 somente 10% do total de matrículas da rede pública estavam a cargo dos municípios e que este patamar não se alterou até 1996, com a implementação do programa de municipalização no governo de Mário Covas<sup>47</sup>. Portanto, se houve alguma adesão, antes de 1996, foi muito pequena.

A secretária de Educação, Rose Neubauer, argumentava que a municipalização permitiria um aumento da qualidade do ensino baseando-se nesse diagnóstico da inviabilidade de se administrar uma gigantesca máquina que impedia de responder adequada e rapidamente às demandas por melhorias na educação. Os municípios seriam instâncias administrativas mais próximas dos usuários dos serviços que, com a implantação de mecanismos de participação e monitoramento social, como os Conselhos Municipais de Educação, poderiam contribuir para a melhoria da qualidade das escolas, aliada a formas de gerar maior autonomia para as unidades escolares (Neubauer, 1999). Nas palavras da secretária: “(...) a escola municipalizada tem mais

---

<sup>46</sup> Decreto nº 32.392, de 24/09/1990, com Carlos Estevam Martins como secretário de Educação.

<sup>47</sup> Note que o chamado “Programa de Municipalização do Ensino Oficial” (Decreto nº 30.375, de 13/09/1989), apesar deste nome, não era de fato uma transferência de serviços para os municípios, pois se tratava de formas de colaboração de investimento nas escolas da rede estadual com contrapartida financeira e de ações da parte dos municípios que aderissem, basicamente com o município cofinanciando a construção de escolas estaduais. Como o próprio secretário Wagner Gonçalves Rossi coloca nas justificativas do programa: “deve ser lembrado que neste programa o conceito de municipalização assume uma dimensão ampla, não se confundindo com o conceito de ‘prefeiturização’, ou seja, a simples transferência de obrigações e responsabilidades do estado para a prefeitura (...). Para tanto, o programa prevê, como já foi dito, a colaboração recíproca entre estado e município, respeitadas as suas posições institucionais e a ativa participação dos cidadãos”.

condições de dar certo (...) ela diminui a burocracia e faz comunidade e administração trabalharem mais próximas” (OESP, 28/10/1996).

Assim como vimos que a descentralização de serviços públicos estava na agenda do governo federal, o mesmo pode ser observado no caso do governo do estado de São Paulo. De forma similar ao observado na esfera federal (Roma, 2002: 86; Schmidt, 2007), comandada pelo mesmo partido, o governo de São Paulo também põe em prática uma reforma administrativa que para alguns analistas constituiu uma verdadeira “modernização administrativa” (Martins, 2003). Num cenário de necessidade de efetuar cortes nos gastos públicos, como apontei na seção anterior, propostas de ampliação de gastos em educação e, especialmente, gastos com o funcionalismo público estadual não eram uma opção possível. Como a própria a secretária de Educação afirmava naquele momento, “(...) o projeto [de municipalização do ensino] é uma meta do governo do PSDB que vamos conseguir alcançar” (FSP, 17/08/1995: 3-4).

A realização dessa meta, no entanto, enfrentou a resistência de alguns prefeitos e secretários de Educação.

### **Seção 3.4 – Reação dos Municípios**

O principal argumento dos secretários municipais de educação referia-se aos custos reais de administração de uma rede de escolas, pois muitos afirmavam que o aumento do atendimento escolar não era compatível com os recursos a serem transferidos pelo Fundef.

Prefeitos e secretários municipais receavam assumir novos alunos, após a aprovação do Fundef, pois esses recursos não seriam suficientes para manter o gasto aluno/ano dos municípios, especialmente daqueles que tinham gastos mais elevados, e, desta forma, argumentava-se, a qualidade de ensino local poderia estar comprometida ou demandar um aporte extra de recursos para que

fosse possível manter o mesmo nível de gasto por aluno (ver, por exemplo, FSP, 21/02/1997 e 15/09/1997; OESP, 20/06/1997 e 23/03/1998). Como coloca o secretário de Educação do município de São Bernardo do Campo, dado que o gasto médio aluno/ano em toda a rede municipal, antes da municipalização do ensino fundamental, era de cerca de R\$ 2.000,00, no caso desta prefeitura, para conseguir manter o nível de gasto: "(...) teríamos que colocar mais dinheiro para completar os R\$ 2.000 por ano, já que o fundo paga R\$ 800 por aluno. Não podemos baixar o nível do nosso ensino" (FSP, 21/02/1997: 3/2 Cotidiano).

Um segundo argumento, muito discutido na mídia de então, referia-se às prioridades de gasto dos governos municipais paulistas. O argumento era que, como tradicionalmente as prefeituras paulistas atendiam alunos de outros níveis e modalidades de ensino, como a pré-escola e a educação de jovens e adultos, a aprovação do Fundef, nestes casos, teria um impacto imediato nas contas municipais de educação por diferentes razões.

Em primeiro lugar, como vimos no capítulo 1, o Fundef aumentou a proporção de recursos que deviam ser gastos no ensino fundamental, de 50% para 60%, e também determinou novas formas de registrar os gastos nos orçamentos municipais, o que diminuía a possibilidade de não-aplicação do mínimo obrigatório neste nível de ensino. Em segundo lugar, a constituição do fundo contábil estadual do Fundef premiava os municípios que atendiam alunos do ensino fundamental e punia aqueles com baixo ou nenhum atendimento, ou seja, estes últimos, mesmo que estivessem gastando em outros níveis de ensino, perdiam parte de suas receitas de educação. Em terceiro lugar, o Fundef punia também aqueles poucos municípios mais dinâmicos economicamente em que a arrecadação tributária era muito mais alta do que qualquer capacidade de atendimento de alunos do ensino fundamental, e eles, por isso, também

perdiam seus recursos. Em todos estes casos, o orçamento disponível para outros níveis de ensino foi reduzido. Como a secretária de Educação do município de Rio Claro disse: “o Fundef atrapalhou os municípios que investem em educação infantil porque as regras do jogo foram mudadas de uma hora para outra”, (OESP, 23/03/1998: A8 Brasil).

No entanto, esta situação em que o gasto prioritário dava-se em outros níveis de ensino que não o fundamental não se aplicava a todos os municípios paulistas. Isto porque, ainda que um município não tivesse, antes do Fundef, uma rede municipal de ensino fundamental, ele podia (na verdade, devia) aplicar recursos em alunos e escolas estaduais do município. De acordo com dados da Fundação Seade (pesquisa municipal unificada), em 1995, por exemplo, somente 16% dos municípios paulistas – para os quais havia informação sobre gastos (n=539) – tinham um gasto inferior a 50% no ensino fundamental, ou seja, tinham como prioridade outros níveis e modalidades de ensino – infantil, médio, superior ou supletivo<sup>48</sup>. Esses foram os municípios fortemente atingidos pelas regras estabelecidas pelo Fundef. Não se constituíam, portanto, na maioria dos casos do estado, ainda que tivessem logrado chamar a atenção sobre os impactos do Fundef em seus orçamentos no debate público. Porém, muitos destes prefeitos e secretários da Educação acabaram por assinar convênios de transferência com o governo do estado, e portanto não eram contrários à municipalização, mas sim apresentavam resistências ao programa dado o impacto que ele provocava em suas contas municipais.

---

<sup>48</sup> Esses dados não devem ser lidos como equivalentes ao gasto mínimo obrigatório em ensino fundamental, como determinava a Constituição de então, pois eles não permitem tal cálculo. São apenas uma forma aproximada de mensurar as prioridades dos gastos. Mesmo que um município não tenha alunos de ensino fundamental em sua rede municipal, pode efetuar gastos neste programa orçamentário ao aplicar recursos, por exemplo, no transporte de alunos do município que freqüentam a rede estadual de ensino.

### **Seção 3.5 – Oposição ao Programa Estadual**

A marcada oposição ao programa veio de duas forças políticas importantes no estado: o PT e a APEOESP – sindicato da categoria do magistério ligada à CUT (Central Única dos Trabalhadores). Apesar do pequeno número de prefeituras petistas em 1996, como veremos no capítulo seguinte, essas administrações optaram por não assinar convênios de transferência com o governo do estado, pois eram críticos da forma como o governo do estado estava implementando o programa. É interessante notar que esta oposição, no caso de São Paulo, refletia aquela observada na esfera federal.

Em 1995, como vimos no capítulo 1, o Fundef ainda estava em tramitação na Câmara dos Deputados, e apontamos ali que a oposição à emenda constitucional veio dos partidos de oposição ao governo federal, especialmente da bancada do PT. No início de 1996, antes da aprovação do Fundef, o programa de municipalização de São Paulo já estava sendo implantado. Para o deputado federal Ivan Valente, do PT de São Paulo, presente nos debates sobre o Fundef na Câmara dos Deputados, a PEC do Fundef nada mais era do que uma “(...) proposta de municipalização do ensino, embutida na emenda constitucional aprovada” (FSP, 22/11/1995: 2-3). Na sua concepção, o Fundef refletia as orientações e premissas propostas pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e iria provocar um sucateamento da educação infantil e do ensino médio, argumento que seria utilizado por muitos analistas da municipalização críticos do programa do governo estadual e do Fundef.

Para os membros do PT a proposta do governo federal, assim como a do governo do estado de São Paulo, não era uma resposta adequada ou suficiente para superar os reais problemas da educação no país. Por exemplo, a deputada estadual Bia Pardi (PT-SP) afirma, em artigo publicado em jornal, que a

resolução do problema da educação demandava um aumento real de recursos para a educação e não a “redistribuição da miséria” com os recursos existentes na forma como o Fundef estabelecia, numa crítica ao diagnóstico do executivo federal de que o centro do problema educacional no país estava na má distribuição de recursos, como vimos no capítulo 1 (FSP 23/09/1996: 3-10 Cotidiano, ver também matéria em FSP 18/11/1997: 3 Cotidiano). Para a então deputada estadual Telma de Souza, ex-secretária de Educação de Santos, na administração do PT na cidade, não haveria razões para se acreditar que o programa de municipalização do governo do estado iria promover o aumento da qualidade de ensino esperado nas escolas, pois “não se melhora a qualidade do ensino sem o compromisso dos educadores, dos pais, de todos os envolvidos no processo”, e, da forma como a proposta estaria sendo implementada no estado, “não [se] leva em conta a questão da cidadania. É um projeto econômico” (FSP 17/08/1995: 3-4 Cotidiano).

Em outras palavras, existia uma marcada oposição do PT ao programa de municipalização do estado que, de forma interessante, reflete aquela observada durante a tramitação da PEC do Fundef.

Uma segunda força política crítica ao programa era a APEOESP (FSP, 05/09/1995). O principal argumento da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) era de que a municipalização iria comprometer a qualidade de ensino, tornar ainda mais difícil uma ação de planejamento articulada entre os níveis de governo, estagnar ou mesmo reduzir o número de vagas e investimentos na educação infantil, além de criar o risco de demissões dos professores da rede estadual e de uma remuneração mais baixa que a da rede estadual nos municípios<sup>49</sup>. A APEOESP organizou vários atos

---

<sup>49</sup> Há relatos de professores que foram muito prejudicados com a municipalização do ensino, especialmente nos casos em que os professores residiam em cidades pequenas ou médias do interior do

pedindo a paralisação do programa de municipalização para que se pudessem negociar novos termos (FSP, 05/09/1995; 22/11/1997; 13/11/1997)<sup>50</sup>.

Para a Secretaria de Educação, por outro lado, a APEOESP fazia oposição porque temia perder filiados neste processo (FSP, 19/04/2001), o que a entidade negava. Por outro lado, ainda que não se possa afirmar que a descentralização do ensino tivesse como objetivo minar a capacidade de mobilização que o sindicato detinha no estado de São Paulo, está claro que a municipalização tornou a organização da categoria mais difícil, e, como o presidente da APEOESP, Roberto Felício, destacava em 1995: “a municipalização pode levar a uma pulverização da educação estadual e da própria categoria, que perde sua força de pressão” (FSP, 17/08/1995: 3-4 Cotidiano).

Desde a implementação do programa de municipalização em São Paulo, em 1996, apenas duas greves de professores foram realizadas, de acordo com as informações da APEOESP: uma em 1998 e outra em 2000 (dados até dezembro de 2004), ou uma média de 0,2 greve por ano. Entre 1984 e 1995 foram oito greves, ou seja, uma média de 0,7 greve por ano. Obviamente, não é possível afirmar que a descentralização ou a dispersão do professorado seja a causa do menor número de greves da categoria, mas é possível que o programa de municipalização tenha tornado mais difícil a mobilização dos professores em todo o estado. De qualquer forma, o importante a reter é que a APEOESP posicionou-se contra a municipalização do ensino em São Paulo e tornou-se a principal voz oposicionista ao programa do governo estadual no debate público.

---

estado que passaram a não ter mais escolas estaduais de 1ª a 4ª série. Nestes casos, se a professora não quisesse se desligar da rede estadual, teria de procurar uma escola estadual em outro município.

<sup>50</sup> Em 2001, a APEOESP ainda defendia a paralisação do programa de municipalização em São Paulo, em atos que contariam também com a participação da CUT (Central Única de Trabalhadores). Ver *Folha de S.Paulo*, 17/05/2001 e 16/04/2002. Em 2003, no Congresso da APEOESP em Sumaré, é aprovada a criação de “um fórum estadual de combate à municipalização” (em [www.apeoesp.org.br](http://www.apeoesp.org.br)).



Por fim, para finalizar esta seção, é interessante notar que quatro prefeituras paulistas conseguiram, na Justiça, liminar para que não integrassem o Fundef e, portanto, não tivessem seus recursos retidos e transferidos: Diadema (PSB/PT), Santo André (PT/PT), Ribeirão Pires (PT/PT) e Rio Grande da Serra (PTB/PT)<sup>51</sup>, argumentando que se tratava de uma medida inconstitucional, pois feria a autonomia de gastos garantida pela Federação brasileira (FSP, 07/08/1999; Camargo em entrevista). A primeira administração municipal no país a ingressar na Justiça foi Recife, na administração de Roberto Magalhães (PFL). Em Campinas, um vereador do PT tentou também ingressar com uma ação na Justiça mas (até onde tenho registro) ela não teve continuidade (FSP 13/03/2003). Até a extinção do Fundef, em 2006, essas prefeituras não tiveram seus recursos retidos no fundo e, portanto, estes não foram redistribuídos no interior do estado.

### **Seção 3.6 - Considerações Finais**

Muitas análises já foram desenvolvidas sobre a relação entre municipalização do ensino e o Fundef do ponto de vista dos interesses dos municípios. Assim como esperado por parlamentares no Congresso Nacional, os estudos sobre esta questão assumem que a municipalização é resultado dos incentivos diretos do Fundef a municípios que teriam ampliado ou criado as

---

<sup>51</sup> Os partidos entre parênteses referem-se ao partido do prefeito na primeira e na segunda gestão, respectivamente: 1997 a 2000 (eleitos em 1996) e 2001 a 2004 (eleitos em 2000). Não foi possível precisar em qual das duas administrações o pedido foi apresentado à Justiça. Não se pode dizer que o único fator explicativo seja a filiação partidária, pois os municípios do ABC paulista tradicionalmente investiam muito em ensino infantil e, portanto, foram fortemente atingidos pelas regras do Fundef. A própria secretária de Educação, Rose Neubauer, criticou este padrão de gasto em entrevista: “Eles [os municípios do Grande ABC] investiam em parte da pré-escola, e como investiam só nisso eles atendiam parte da população pré-escolar de forma absolutamente elitizada, se você comparar com o que se oferece em educação no Brasil como um todo. Eu tenho no ABC municípios que pagam R\$ 1.600 para professor de pré-escola. Não é muito, mas eu acho que é justo você pagar R\$ 1.600 só quando nós pudermos ter todos os nossos professores recebendo R\$ 1.600. Nenhum país em desenvolvimento paga isso” (FSP 28/07/1997: 1-4 Brasil). O município de São Bernardo do Campo, com um mesmo padrão de gasto em ensino infantil, também no ABC paulista, porém aliado do governo estadual, por outro lado, nunca ingressou com o pedido na Justiça e, mais do que isto, assinou vários convênios de transferência de alunos e escolas.

suas redes de ensino de forma independente ou até mesmo competindo com o governo do estado. Como procurei discutir neste capítulo, no caso do estado de São Paulo observamos o contrário. Era do interesse do governo estadual ensinar a descentralização do atendimento do ensino fundamental mesmo após a aprovação do Fundef, o que significava abrir mão de parte de suas receitas de educação, pois a condição fiscal das contas do governo estadual e o alto comprometimento com gastos de pessoal tornaram imperativa a redução do gasto público. Desta forma, essa escolha do governo estadual foi afetada não por uma regra federal mas por duas: o programa de ajuste das contas públicas, que explica o interesse em transferir o atendimento do ensino fundamental, e o Fundef, que facilitou a consecução dos objetivos do governo.

A descentralização do ensino fundamental no estado de São Paulo estava também baseada num diagnóstico generalizado de que a rede era muito grande e ineficiente. A estratégia adotada em São Paulo, porém, não foi promover uma descentralização de todas as séries do ensino fundamental – como verificado em outros estados da Federação –, o que permitiu preservar recursos essenciais para pagar inativos, co-financiar o ensino médio (responsabilidade exclusiva dos estados e sob forte pressão para expansão de vagas) e, ao mesmo tempo, elevar o gasto aluno/ano da rede.

Este objetivo coincide com a agenda de reforma do Estado implantada pelo governo de Mário Covas e está também alinhado com a percepção da necessidade de reforma do Estado brasileiro e a aposta no aumento da eficiência ao se descentralizarem serviços, também presente na agenda do governo federal, do mesmo partido.

No caso do estado de São Paulo, as duas principais vozes opositoristas ao programa envolviam o Partido dos Trabalhadores, oposição na arena eleitoral

tanto na esfera federal como na estadual, e a associação representativa dos professores no estado, a APEOESP, um sindicato que detinha boa capacidade de mobilização dos professores do estado e que foi diretamente atingido pela dispersão da categoria com a municipalização do ensino.

A estratégia de municipalização adotada pelo governo do estado para gerar adesão dos municípios ao seu programa foi o estabelecimento de termos de convênio que transferiam escolas e alunos da rede estadual para os municípios. A adesão ao programa embutia uma série de incentivos adicionais ao Fundef. Incentivos como o uso dos prédios escolares, de pessoal da rede estadual e transferência imediata dos recursos atrelados ao Fundef facilitavam e agilizavam o aumento do atendimento municipal em comparação a uma iniciativa própria de municipalização. Com a implementação nacional do Fundef, em 1998, os termos dos convênios são alterados, basicamente adotando critérios universais para a adesão, ao contrário do decreto anterior, que previa negociações caso a caso e recursos financeiros adicionais para municípios com baixa capacidade de gasto. Nesse sentido, a iniciativa do governo federal, ao interferir diretamente nas receitas municipais, facilitou sobremaneira os custos de convencer os municípios a aderir ao programa de municipalização de São Paulo.

Por outro lado, a meta de que todos os municípios paulistas passassem a atender a totalidade dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série até o ano de 2000 não se concretizou. O próximo capítulo procura explorar as razões que poderiam explicar por que alguns municípios optaram por aumentar seus atendimentos e outros não, mesmo com todos os incentivos criados pela legislação federal e pelo programa estadual.

## ***Capítulo 4 - Graus de Municipalização nos Municípios Paulistas: Tipologia e Fatores Explicativos***

Como vimos nos capítulos anteriores, vários atores políticos e analistas dos impactos do Fundef compreenderam que este geraria uma corrida dos municípios por alunos do Ensino fundamental. Como Castro, Barreto e Corbucci (2000: 7) colocam: “é evidente que, com a vigência do Fundef, torna-se de interesse dos municípios assumir o maior contingente possível de alunos”. Ou nas palavras da secretária de educação do estado de São Paulo, Rose Neubauer: “os municípios vão ficar loucos para assumirem as escolas” após a aprovação do Fundef (FSP 26/03/1996: 3-4 Cotidiano).

Como veremos neste capítulo, apesar dos incentivos dados pelo Fundef, do programa do governo estadual e de São Paulo ter apresentado uma das maiores taxas de crescimento do atendimento municipal no país, ainda assim um número significativo de municípios paulistas preferiu não aumentar o atendimento municipal. Por outro lado, os dados também mostram que mesmo entre os municípios que aumentaram a participação das matrículas municipais, há uma grande variação nos graus de municipalização.

A heterogeneidade (ou desigualdade) de condições administrativas, políticas, econômicas e mesmo sociais dos municípios paulistas pode ter um peso importante nas decisões de políticas públicas destes entes da federação. A identificação de alguns destes elementos pode contribuir para a compreensão de processos de implementação de políticas públicas num estado federativo, ou seja, com entes políticos autônomos no Brasil.

O objetivo deste capítulo é, portanto, especificar quais fatores poderiam explicar resultados tão díspares uma vez que todos os municípios estavam

sujeitos ao mesmo quadro institucional de incentivos e constrangimentos dada pelas normas do Fundef e do governo estadual.

Na seção 1 apresento o banco de dados que organiza variáveis quantitativas para o universo dos municípios paulista. A seção 2 apresenta os resultados da tipologia dos municípios paulistas segundo o grau de municipalização das séries iniciais do Ensino fundamental no período 1997-2000, que serve como minha variável de interesse a ser explicada. A seção 3 explora um conjunto selecionado de variáveis para testar os fatores associados aos diferentes graus de municipalização e podem ser entendidos como fatores explicativos. As variáveis foram separadas em cinco temas: assinatura de convênios com o governo do estado, disponibilidade orçamentária dos municípios, aspectos demográficos, educacionais e partidários.

Ao final, apresento uma síntese dos resultados com uma análise global de todas as variáveis, de forma a captar aquelas relevantes para explicar os diferentes graus de municipalização.

#### **Seção 4.1 - O Município como Unidade de Análise**

Os estudos sobre a municipalização do ensino analisam tal fenômeno de forma global, para o conjunto de estados ou municípios brasileiros, ou, então, a partir de estudos de casos. Uma das generalizações mais comuns refere-se à expectativa de que, de uma forma geral, todos os municípios teriam interesse em municipalizar o Ensino fundamental após a aprovação do Fundef (Castro, Barreto e Corbucci, 2000: 7; Melo, 2005; Souza, 2005). No entanto, a observação empírica mostra que nem todos os municípios adotaram essa estratégia, assim como vimos que há variação nos graus de municipalização nos Estados. Desta forma, o objetivo deste capítulo é quantificar e qualificar a

municipalização do Ensino fundamental no estado de São Paulo e tentar compreender quais fatores explicam as escolhas feitas pelos atores políticos na esfera municipal.

Cabe destacar que a exploração que desenvolvo aqui apresenta uma série de limites. Obviamente, nem todos os possíveis elementos que ajudariam explicar a decisão dos municípios em aumentar ou não o atendimento municipal serão tratados aqui. Primeiramente, pela limitação de informações. Como meu objetivo era trabalhar com o universo dos municípios paulistas, somente dados que organizam informações para o total dos municípios foram incorporados. Em segundo lugar, os fenômenos sociais raramente podem ser explicados por um conjunto pequeno de variáveis em termos estatísticos. Assim, é comum, nas ciências sociais, não encontrarmos associações e mesmo quando as encontramos essas associações não são necessariamente lineares, com distribuição normal etc., o que, se assim fosse, facilitaria sobremaneira a vida dos cientistas sociais. Como veremos à frente, as correlações encontradas, ou seja, as associações que poderiam ser potenciais elementos explicativos são pequenas, ou seja, explicam de forma parcial e, à exceção de apenas uma variável, os resultados são normalmente válidos para um subconjunto de municípios.

Além disto, não realizei nenhuma visita a campo para confirmar ou não esses achados. Esta estratégia demandaria uma investigação qualitativa ou o desenvolvimento de estudos de casos baseados em entrevistas e análises de material local que levaria a tese a um outro nível de investigação que seria a análise empírica de processos decisórios locais numa seara ainda menos conhecida e discutida pela literatura. Fica, portanto, como algo a investigar, talvez um dos desdobramentos desta tese.

Ainda estamos longe de ter uma boa compreensão das realidades e dinâmicas sociais e políticas locais e como estas se articulam (ou não) a outros níveis de governo (Almeida e Carneiro, 2003; Carneiro e Almeida, 2006). Estudos que tomem como unidade de análise um conjunto amplo de municípios com o objetivo de compreender padrões de adoção de políticas públicas são ainda muito recentes (Arretche e Marques, 2002; Martins, 2003; Lubambo, 2006; Ribeiro, 2005) e nem sempre os resultados de um estudo corroboram os achados de outros de forma que, acredito, ainda estamos tateando no escuro dessas questões.

Com relação especificamente aos estudos sobre a municipalização do ensino, muitas vezes conclusões são generalizadas a partir de estudos de caso, o que, apesar de serem de importância fundamental para a compreensão de dinâmicas pouco conhecidas (dinâmicas locais), tornam-se especialmente problemáticas quando tais análises são feitas em torno de casos que podem representar, na verdade, exceção à regra. Porém, mais problemático do ponto de vista da acumulação do conhecimento científico sobre níveis de governo e políticas públicas é o viés de discussão normativa sobre a municipalização do Ensino fundamental, às vezes, com contornos claramente partidários, onde autores se colocam como defensores ou opositores de um programa de governo de forma unilateral. Este posicionamento de autores não é exclusivo da política educacional, se verificando também para um conjunto amplo de outras políticas e, especialmente, entre as políticas sociais. Como Medeiros, Britto e Soares (2007: 7) muito bem apontam com relação ao debate recente sobre políticas públicas no Brasil: “(...) às vezes, especulações são apresentadas sob a forma de certeza científica” simplesmente tomando partido em um debate justificável na arena política mas questionável em estudos científicos.

Por entender que a municipalização do ensino é uma escolha de atores políticos nos municípios que podem ou não ser compelidos a municipalizar, dependendo das condições políticas, econômicas e sociais locais que variam caso a caso, organizei um banco de dados para o total de municípios do estado de São Paulo divididos em duas administrações.

A idéia de organizar as informações por administração municipal parte do suposto de que promover ou não a municipalização é uma decisão daqueles que ocupam o cargo eletivo, especialmente o Prefeito e sua Secretária de Educação, ou seja, daqueles que controlam o executivo municipal. Neste processo de decisão, muitas variáveis podem influenciar a escolha dos atores políticos, desde aspectos mais estruturais (como a capacidade tributária, administrativa e orçamentária, o tamanho e a dinâmica populacional etc.), institucionais (incentivos e constrangimentos envolvidos) assim como fatores mais propriamente políticos como, por exemplo, a visão das administrações municipais com relação à agenda de municipalização.

Os dados sobre matrículas foram originalmente organizados para as duas administrações que cada município teve no período 1997 a 2004. Porém, como já justifiquei no capítulo anterior, para os propósitos dos testes empíricos, reduzi as análises à primeira administração (1997-2000) uma vez que é nesse período que o crescimento foi mais intenso e à variação nas matrículas de 1ª a 4ª série uma vez que a municipalização da 5ª a 8ª ainda é muito incipiente em São Paulo. Desta forma, o banco mede o grau de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental tomando o ano inicial da administração comparado ao ano final da administração.

Uma série de outras variáveis de caracterização dos municípios foram também adicionadas ao banco de dados. Os detalhes sobre a forma de



construção e organização do banco de dados, fontes de informações e cálculo/criação dos indicadores podem ser consultados no Apêndice A desta tese.

## **Seção 4.2 - Diferentes Estratégias de Municipalização no Estado de São Paulo: Tipologia de Municípios**

Esta seção analisa a municipalização da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série nos 634 municípios paulistas no primeiro período de administração municipal (1997-2000)<sup>52</sup>. O objetivo dessa seção é explicar a criação da tipologia de municípios que servirá como variável dependente para testar os fatores explicativos dos diferentes graus de municipalização.

Não foi possível encontrar uma variável única que expressasse o grau de municipalização. Isto porque o meu objetivo era poder captar não somente o resultado final como também o esforço que uma administração municipal fez para atingir tal objetivo. Por exemplo, o uso de uma simples 'taxa de crescimento das matrículas' não era possível, já que mais de 80% dos municípios tinham um valor zero para as matrículas no período inicial, inviabilizando o cálculo de tal taxa. O sucesso da municipalização poderia ser também considerado como um corte arbitrário de participação das matrículas municipais, digamos, mais de 50% de matrículas municipais ao final do período, neste caso sem captar as variações entre municípios.

Uma outra alternativa metodológica seria dividir os municípios em faixas de pontos percentuais que uma administração municipal teria avançado no período e assim classificar os municípios. No entanto, duas limitações surgiram.

Em primeiro lugar, nos poucos municípios (cerca de 120) que ofereciam em 1996 vagas nas suas redes municipais não seria possível mensurar o avanço feito

---

<sup>52</sup> Onze municípios foram excluídos da análise pois não tinham informação sobre as matrículas no ano inicial (1996).

pela administração municipal. Imagine dois municípios classificados como de ‘médio grau de municipalização’ pois avançaram 20 pontos percentuais no período, porém um saiu de 80% para 100% de atendimento e outro de 20 para 40%. Considerar o primeiro município como de ‘média municipalização’ não é adequado uma vez que se este atingiu o máximo possível da municipalização.

Em segundo lugar, a classificação por faixas era problemática nos casos limítrofes. Por exemplo, um município é classificado como sendo ‘alto grau de municipalização’ pois avançou 99 pontos percentuais, ou seja, de 1% para 100% de matrículas municipais quando, na verdade, é um avanço muito similar daqueles que seriam classificados como ‘altíssima municipalização’, aqueles que saíram de zero para 100% de atendimento.

Isto me levou a adotar um outro tipo de classificação que levasse em conta essas especificidades de cada administração<sup>53</sup>. Neste caso, a municipalização é medida pelo aumento das matrículas, dependendo do patamar inicial e final.

A solução para captar essas dimensões, conjuntamente, foi criar uma tipologia de municípios com base em três variáveis. Para isto, utilizei a técnica de classificação conhecida como K-means que formou clusters ou tipos de municípios. No Apêndice B desta tese encontram-se detalhes sobre a técnica utilizada e a classificação final de todos os municípios, incluindo as justificativas para os que foram reclassificados por mim.

A análise de agrupamentos identifica grupos homogêneos de registros de acordo com as variáveis utilizadas para a classificação. As três variáveis utilizadas foram:

---

<sup>53</sup> Devo a Haroldo Torres a idéia de utilizar tal técnica de classificação como solução para meu dilema de captar os diferentes graus de avanços dos municípios.

1. Participação das matrículas da rede municipal no total de matrículas da rede pública no início da administração municipal – como medida do patamar inicial;
2. Participação das matrículas da rede municipal no total de matrículas da rede pública ao final da administração municipal – como medida do patamar final alcançado e
3. Pontos percentuais entre o período inicial e o período final – como medida do avanço de municipalização no período.

A classificação final dos 634 municípios gerou cinco tipos de municípios segundo o grau de municipalização (Tabela 7).

**Tabela 7 – Tipologia de municípios segundo graus de municipalização da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, 1996-2000. Municípios Paulistas.**

<b>Grupo</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Municípios (N)</b>	<b>%</b>
Grupo 1	Finalizaram a Municipalização Existente	17	2,7
Grupo 2	Altíssima Municipalização	237	37,4
Grupo 3	Alta Municipalização	85	13,4
Grupo 4	Média Municipalização	107	16,9
Grupo 5	Baixa ou Nenhuma Municipalização	188	29,7
<b>TOTAL</b>		<b>634</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar, INEP/MEC.

A vasta maioria dos municípios paulistas aumentou a sua participação nas matrículas públicas no período 1997 a 2000. Porém, nota-se que há uma grande variação nos resultados da municipalização. Surpreende o fato de um número significativo de municípios, cerca de 30%, não terem aumentado a sua participação nas matrículas mesmo com a perda de receitas derivada da política federal e dos incentivos extras gerados pelo governo do estado em seu programa de municipalização.

Essa tipologia será utilizada, na seção seguinte, como variável de interesse para explorar os elementos explicativos das diferentes estratégias de municipalização. A seguir, apresento um sumário das principais características e diferenças entre esses grupos.

### **GRUPO 1 – FINALIZARAM A MUNICIPALIZAÇÃO EXISTENTE**

Este conjunto de municípios forma a exceção à regra. São administrações que partiram de patamares iniciais de municipalização altos: cerca de 81% das vagas já eram oferecidas pelas redes municipais em 1996, incluindo aí os três primeiros municípios a assinar termos de transferência de convênios antes da implementação do Fundef, em 1996: Santos, Jundiaí e Ilha Solteira. Nesse sentido, esses 17 municípios finalizaram a municipalização do ensino ou mantiveram 100% do atendimento municipal (9 casos) no período pós-Fundef. Eles se distinguem do restante dos grupos pela combinação única dos níveis iniciais e finais de matrículas. Esses municípios contribuíram em 1,6% na redução total de vagas da rede estadual.

### **GRUPO 2 - ALTÍSSIMA MUNICIPALIZAÇÃO COM UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO MUNICIPAL**

Este é o grupo majoritário de municípios (cerca de 37% do total) que pode ser considerado como sendo casos de rápida municipalização. Eles se diferenciam do restante dos agrupamentos pois partiram de patamares iniciais muito baixos (na média, atendiam menos de 1% do total de alunos da rede pública em 1996) e alcançaram a universalização do atendimento ao final da administração, na média, 99% dos alunos. Este conjunto de municípios contribuiu para a redução de 40% do total de vagas da rede estadual no período,

algo em torno de 310 mil alunos que passaram a freqüentar escolas municipais e lograram atingir a meta da secretaria estadual de educação: atender a totalidade de alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série até 2000.

### **GRUPO 3 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO COM ATENDIMENTO MAJORITÁRIO DA REDE MUNICIPAL**

Este grupo de municípios, que representa cerca de 13% das administrações municipais analisadas, também apresentou um alto grau de municipalização mas não tão intenso pois, ao final da administração, havia poucos casos de universalização do atendimento (cerca de 4 casos). Ainda assim, se distinguem do restante dos municípios pois passaram a atender mais de 50% dos alunos da rede pública ao final do período (na média, 68%), ou seja, houve uma redução considerável na oferta de vagas da rede estadual. Esses municípios também são diferentes com relação ao patamar inicial de municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série. Cerca de 40% dos municípios desse grupo já ofereciam alguma vaga no início do período, ou seja, partiram de patamares iniciais mais altos (na média, 6%), o segundo patamar inicial mais alto. Este grupo contribuiu em cerca de 33% na redução de vagas da rede estadual no período, por volta de 250 mil vagas que migraram da rede estadual para a municipal.

### **GRUPO 4 – MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL**

Esse grupo é composto por cerca de 17% das administrações municipais e representa aqueles municípios em que o grau de municipalização pode ser considerado como médio. Ao final da administração, a rede estadual ainda detinha uma participação importante na oferta de vagas. Na verdade, ao

contrário do grupo anterior (alta municipalização), em todos os casos deste grupo a rede estadual era ainda responsável por mais de 50% da oferta de vagas ao final do período (na média, cerca de 67% das vagas eram estaduais) e, ainda que tenham partido de patamares iniciais similares, este conjunto de municípios avançou menos na municipalização do ensino de 1ª a 4ª série. Eles contribuíram em 24% do total de vagas transferidas da rede estadual para a municipal, envolvendo cerca de 180 mil vagas.

### **GRUPO 5 – BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO**

Essas administrações municipais, mesmo com os incentivos do Fundef e do governo do estado, preferiram não avançar no processo de municipalização e praticamente não modificaram a oferta de vagas no período. Há alguns casos de redução na oferta de vagas municipais e conseqüente aumento da participação da rede estadual, sendo que um município apresentou redução de 100%, ou seja, atendia 100% em 1996 e eliminou todas as vagas ao final do período<sup>54</sup>.

Um número significativo de municípios paulistas integra este grupo, cerca de 30%, muito próximo ao tamanho do grupo 2 (altíssima municipalização). Entretanto, os municípios destes dois grupos adotaram estratégias opostas com relação à municipalização. Assim como no caso do grupo de altíssima municipalização, os municípios de baixa ou nenhuma municipalização partiram de um patamar inicial muito baixo (na média, 1,6% da oferta era municipal). A diferença, nesse caso, é que, ao final do período continuavam com uma baixa oferta de vagas: 3% em média. A vasta maioria não oferecia nenhuma vaga nem no período inicial (93%), nem no final (71%). Ainda assim, neste conjunto de

---

<sup>54</sup> O município de Braúna oferecia poucas vagas em 1996 e, ano a ano, foi diminuindo-as até 2000, ao mesmo tempo em que a rede estadual aumenta a sua participação na oferta de vagas. Não sei dizer as razões para esse caso atípico. O município só voltar a retomar a oferta de vagas municipais a partir de 2005. Este município, inclusive, originalmente formou um grupo sozinho (de tão atípico) e foi reclassificado por mim neste grupo.

municípios a rede estadual diminuiu a oferta de vagas no período em cerca de 14 mil ou 2% do total de vagas reduzidas na rede estadual.

### **Seção 4.3 – Fatores Explicativos das Diferentes Estratégias de Municipalização em São Paulo**

Esta seção procura explorar os fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização. Apesar do atendimento municipal no estado de São Paulo ter apresentado uma das maiores taxas de crescimento entre todos os estados da federação, nem todos os municípios paulistas entraram na ‘corrida’ por alunos do ensino fundamental. Mais do que isto, alguns efetivaram uma municipalização muito rápida e outros, nenhuma. Quais possíveis fatores explicariam essas escolhas?

Utilizo os fatores apresentados pela literatura para explicar as escolhas dos governos subnacionais. O objetivo é testar esses argumentos e, quando possível, conectar com resultados de outros estudos que tomam como unidade de análise os municípios brasileiros. Paralelamente aos testes sobre os fatores explicativos dos diferentes graus de municipalização, introduzi também uma variável para explorar os fatores associados à decisão do executivo municipal em assinar ou não termos de convênio de transferência de alunos com o governo do estado que, como veremos, é o mais robusto fator explicativo da rápida municipalização em São Paulo.

A investigação que apresento aqui pode ser entendida como uma análise de fatores que podem constranger ou, ao contrário, facilitar a expansão de serviços públicos pelos municípios. Início por apresentar o peso da assinatura de convênios com o governo do estado como fator explicativo dos diferentes graus de municipalização dada a importância da estratégia estadual nas escolhas dos municípios. Estes resultados revelam a importância desta variável e, por esta

razão, foi também incorporada nos testes seguintes com o intuito de verificar se existem elementos que podem estar associados à decisão dos executivos municipais em assinar ou não um termo de convênio. Dividi os testes em quatro dimensões:

1. Finanças Municipais
2. Demográfica
3. Educacional e
4. Partidária

Por fim, cabe destacar que eliminei dos testes os municípios classificados como ‘finalizaram a municipalização’ (ver tipologia na seção anterior) pois além de representarem um subconjunto muito específico e atípico de municípios, era um grupo de difícil hierarquização. A vasta maioria desses municípios incrementaram a sua municipalização antes do Fundef, mais especificamente durante a vigência do primeiro programa de municipalização do governo do estado. Em 1995, 14 dos 17 municípios que formam esse grupo não ofereciam nenhuma vaga no ensino fundamental e, um ano depois, eles já estavam atendendo a 65% dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série<sup>55</sup>.

#### **4.3.1) Assinatura de Convênios de Transferência**

Como vimos no capítulo anterior, o programa de municipalização do governo do estado de São Paulo previa uma série de incentivos adicionais ao Fundef para que os municípios passassem a atender os alunos das séries iniciais do ensino fundamental. Para isto, os municípios interessados deviam assinar convênios de transferência dos alunos/escolas da rede estadual para a municipal. O teste a ser desenvolvido aqui procura verificar qual o peso da

---

<sup>55</sup> Razões históricas peculiares a cada município devem também explicar a constituição de redes municipais de ensino mesmo em municípios pequenos antes de 1995 como, por exemplo, o atendimento municipal majoritário em 1995 em Cordeirópolis, região de Limeira, ou em Jardinópolis, região Ribeirão Preto.



assinatura de convênios como um fator explicativo das estratégias de municipalização.

Entre 1987 e 2005 cerca de 3.500 escolas estaduais foram objeto de termos de convênio de transferência entre o governo do estado e prefeituras, de acordo com as resoluções internas publicadas pela Secretaria Estadual de Educação (consultar Apêndice A para detalhes sobre a coleta e organização desses dados), envolvendo 518 municípios paulistas. O pico da distribuição se dá em dois anos: em 1998, ano da implementação nacional do Fundef e 2001, primeiro ano das administrações municipais eleitas em 2000 (tabela 8).

**Tabela 8 – Total de escolas estaduais transferidas para os municípios segundo ano da resolução. Estado de São Paulo, 1987-2005.**

<b>Ano da Resolução</b>	<b>Número de escolas transferidas</b>	<b>Total (%)</b>
1987	1	0,03%
1990	1	0,03%
1991	1	0,03%
1996	28	0,80%
1997	107	3,06%
1998	1.313	37,55%
1999	453	12,95%
2000	321	9,18%
2001	519	14,84%
1999 a 2001*	251	7,18%
2002	86	2,46%
2003	204	5,83%
2004 e 2005*	120	3,43%
2006	92	2,63%
<b>Total</b>	<b>3.497</b>	<b>100,00%</b>

\* Não foi possível precisar o ano de assinatura desses convênios.

Fonte: Resoluções internas da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Com a troca de direção na Secretaria de Educação estadual em abril de 2002, com o novo secretário Gabriel Chalita, o ritmo das assinaturas de convênios também diminuiu em comparação aos anos anteriores, sugerindo uma mudança de prioridades para este secretário com relação à continuidade do programa de municipalização do estado. De fato, 85% do total de convênios, assim como apresentados na tabela acima, foram firmados durante a administração da Secretária Rose Neubauer (1996 a 2001).

Cerca de 85% desses convênios referiam-se a transferências de alunos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental, 5% transferiam a totalidade de alunos de 1ª a 8ª e o restante, 10%, somente alunos de 5ª a 8ª série. Como discuti no capítulo anterior: o baixo patamar inicial de atendimento no caso dos municípios de São Paulo, o custeio menor das séries iniciais no caso das redes municipais e a prioridade de transferência dessas séries do governo estadual explicam este resultado.

Qual a importância da assinatura dos convênios para explicar as estratégias de municipalização adotadas em São Paulo no período pós-Fundef? Como se vê na tabela 9, os convênios são elementos centrais para explicar as diferentes trajetórias de municipalização no estado. Foram selecionadas apenas as escolas transferidas entre 1998 e 2000, ou seja, os convênios assinados após a implementação do Fundef e durante a primeira administração.

**Tabela 9 - Graus de municipalização segundo assinatura de convênios com o governo do Estado. Municípios paulistas, 1998-2000.**

Grau de Municipalização	Assinatura de convênios		Total*	% que assinaram convênios
	Não assinou	Assinou um ou mais		
Baixa/Nenhuma	176	12	188	6,4
Média	35	72	107	67,3
Alta	4	81	85	95,3
Altíssima	9	228	237	96,2
<b>Total*</b>	<b>224</b>	<b>393</b>	<b>617</b>	<b>63,7</b>

\* Excluí os 17 municípios classificados como 'finalizaram a municipalização' e onze sem informação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Estadual de Educação (resoluções de 1998 a 2000) e do Censo Escolar, INEP/MEC.

Mais de 95% dos municípios que tiveram alta ou altíssima municipalização assinaram um ou mais convênios. Dito ao contrário, apenas 13 municípios paulistas tiveram uma alta ou altíssima municipalização sem assinatura de convênios, revelando que os incentivos adicionais do programa do governo do estado foram instrumentos que facilitaram e agilizaram a descentralização do atendimento de ensino fundamental no estado. Dentre os municípios que tiveram um avanço médio na municipalização, a maioria também o fez por meio da assinatura de termos de convênios, ainda que o número de municípios que tenham aumentado o atendimento municipal sem utilizar o programa do governo de estado seja maior. Como esperado, apenas 6% dos municípios que tiveram uma baixa ou nenhuma municipalização assinaram acordos de transferência com o governo do estado e, mesmo assim, não foram suficientes para ampliar de forma significativa o atendimento municipal.

Por ser esta uma variável central para a compreensão dos diferentes graus de municipalização, incorporei-a nos testes a seguir de forma a poder captar quais razões poderiam explicar a decisão de municipalizar com ou sem adesão ao

programa de municipalização do governo do estado, ou seja, o que explicaria a forma de municipalização adotada.

#### **4.3.2) Finanças Municipais**

A inclusão desta variável permite testar argumentos relativos à desigualdade na capacidade de gastos dos municípios, isto é, se os incentivos do Fundef estão, de alguma forma, associados à disponibilidade de recursos fiscais. Parte dos estudos sobre a municipalização do ensino argumenta que os incentivos embutidos na legislação teriam provocado uma corrida dos municípios mais pobres para aumentar o atendimento de alunos do ensino fundamental (Pinto, 2002; Rodriguez, 2001; Arelaro, 2005). Assim, podemos assumir que os municípios de menor disponibilidade orçamentária para gastos teriam grandes incentivos para municipalizar o ensino uma vez que as receitas atreladas ao Fundef teriam um peso importante no orçamento municipal.

Para testar essa hipótese, fiz uso dos seguintes indicadores da situação das finanças municipais:

- Receita municipal corrente per capita em 1997 – como forma de captar a disponibilidade de recursos orçamentários de um município de acordo com o tamanho populacional;
- Receita municipal tributária per capita em 1997 – capta a capacidade de arrecadação própria de um município de acordo com o tamanho populacional;
- Valor Adicionado per capita em 1997 – capta a dinâmica econômica de um município e

- A participação da despesa de pessoal no total da receita corrente – como forma de testar se municípios com alto comprometimento desse tipo de gasto não optaram pela municipalização<sup>56</sup>.

O quadro abaixo apresenta a correlação entre essas variáveis e as estratégias de municipalização para testar se alguma delas apresenta, isoladamente, um forte poder explicativo.

**Quadro 1 - Correlações entre grau e forma da municipalização e indicadores da dimensão finanças municipais. Municípios paulistas, 1997-2000.**

Variáveis		Graus de <u>Municipalização</u> (0 = baixo até 4 = altíssima)	Convênios de Transferência (0 = não assinou e 1 = assinou um ou mais)
Receita municipal corrente per capita em 1997 (log) em reais de 2006	Pearson Correlation	0,064	-,153(**)
	Sig. (2-tailed)	0,117	0
	N	592	618
Receita municipal tributária per capita em 1997 (log) em reais de 2006	Pearson Correlation	0,049	,195(**)
	Sig. (2-tailed)	0,235	0
	N	592	618
Valor adicionado per capita em 1997 (log) em reais de 2006	Pearson Correlation	0,03	-0,035
	Sig. (2-tailed)	0,457	0,381
	N	617	645
% despesa de pessoal na receita corrente em 1997	Pearson Correlation	-0,045	0,019
	Sig. (2-tailed)	0,277	0,635
	N	592	618

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Não foram encontradas associações significativas estatisticamente entre a disponibilidade orçamentária dos municípios e o grau e forma da municipalização, sugerindo que há uma variedade de situações no interior das

<sup>56</sup> É uma forma aproximada de verificar se os municípios que não municipalizaram ou municipalizaram muito pouco podem ter sido constringidos pela lei de responsabilidade fiscal (ou a Lei Camata, anterior) que impunha um limite de gastos com pessoal. Como a municipalização gera contratação de pessoal, a situação em 1997 poderia ser um impeditivo.

duas variáveis de interesse<sup>57</sup>. As duas únicas variáveis que apresentam alguma correlação significativa, porém muito baixa, são receitas corrente e tributária com a variável assinatura de convênios (forma da municipalização).

Não se observou qualquer associação significativa entre o valor adicionado dos municípios e o grau ou a forma da municipalização. Isto rejeita a hipótese de que quanto mais pobre um município em termos de sua dinâmica econômica maior é a municipalização. Em outras palavras, não é possível dizer, para o conjunto de municípios paulistas, que a municipalização tenha se dado com maior intensidade entre os mais pobres. Mais do que isto, não se verifica uma corrida destes municípios para aumentar as suas receitas mesmo após o Fundef e os incentivos adicionais do programa do governo do estado. Este fato é indicativo da fragilidade da premissa de que os municípios são sempre ‘maximizadores de receita’, argumento que apresentei anteriormente. Ao contrário, pode ser racional para os municípios muito pobres comportar-se de maneira oposta àquela esperada por legisladores e analistas em geral, já que assumir novos alunos não vem sem ônus.

O mesmo se verifica com relação à despesa de pessoal. Esse resultado era esperado. Como citado anteriormente, estudo de Vazquez e Santos (2006) já havia apontado que o comprometimento com gasto de pessoal no caso dos municípios paulistas era muito baixo. Por exemplo, apenas 27 municípios em 2001 estavam em desacordo com a lei (Diário Oficial, suplemento 1, 6 dez 2006)<sup>58</sup>.

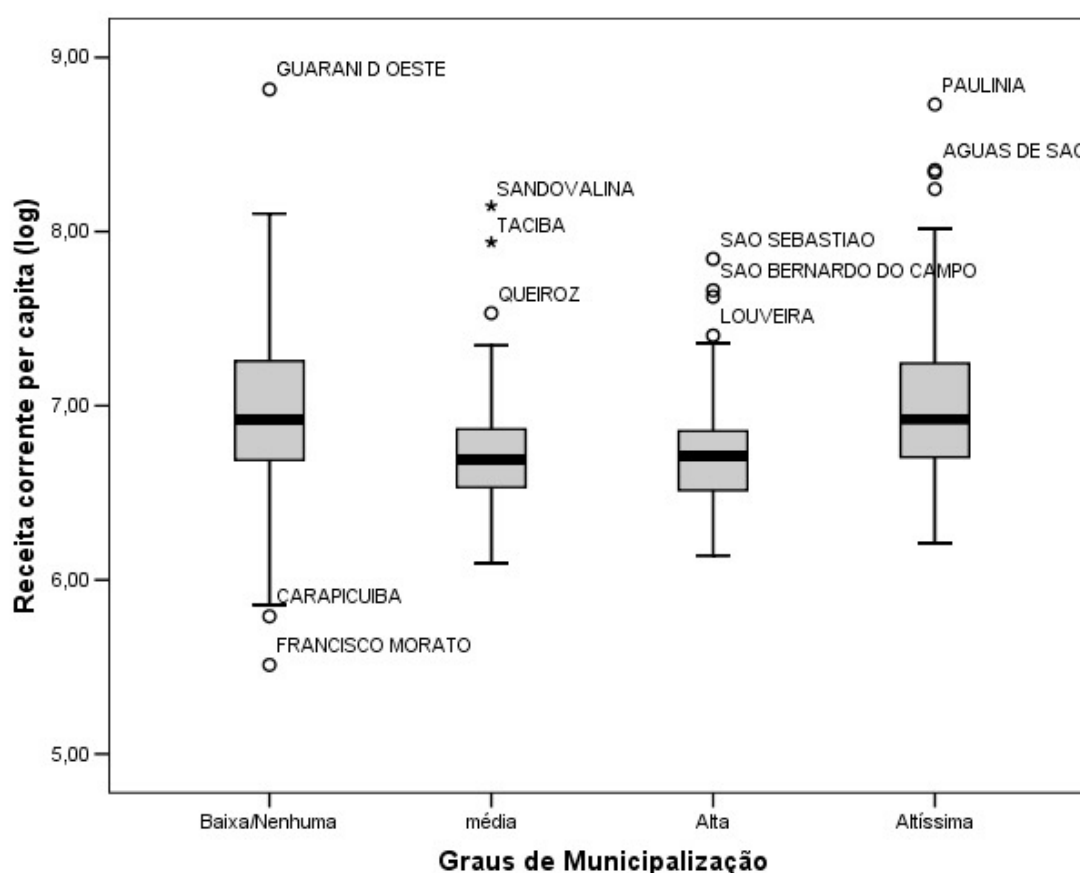
---

<sup>57</sup> O mesmo teste foi feito com a correlação de Spearman mas os resultados são similares, com valores ligeiramente mais altos, no entanto.

<sup>58</sup> Além disto, o problema da incompatibilidade entre a Lei de Responsabilidade Fiscal ou a anterior, Lei Camata, e o Fundef não se aplica ao caso de São Paulo uma vez que o governo federal não complementa recursos, ou seja, não há injeção de receitas e, portanto, compulsoriedade de gastos de 60% com remuneração do magistério que possa entrar em contradição com os preceitos da LRF. De qualquer forma, a orientação do MEC sobre este problema que atingia alguns entes da federação é categórica: deve-se cumprir a determinação constitucional primeiramente, ou seja, o gasto como estabelecido pelo Fundef (uma emenda constitucional) e, secundariamente, ajustar os gastos do governo no restante da

Ainda que de forma global essas variáveis não sejam suficientes para explicar o grau e a forma da municipalização, algumas análises exploratórias dos dados revelam aspectos interessantes do processo de municipalização em São Paulo. Veja, por exemplo, o gráfico 3 abaixo com a receita municipal corrente per capita e os diferentes graus de municipalização.

**Gráfico 3 - Box-plot da receita municipal corrente per capita em 1997 segundo graus de municipalização. Municípios paulistas.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC), MF/STN e Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

A razão pela qual a correlação observada entre a disponibilidade orçamentária de um município e o seu grau de municipalização é muito baixa é porque tanto municípios com mais recursos per capita como os com menos

---

administração pública (leia-se cortes de pessoal, onde for necessário) de forma a cumprir esta segunda determinação infra-constitucional (lei complementar). Ver MEC, 2004.

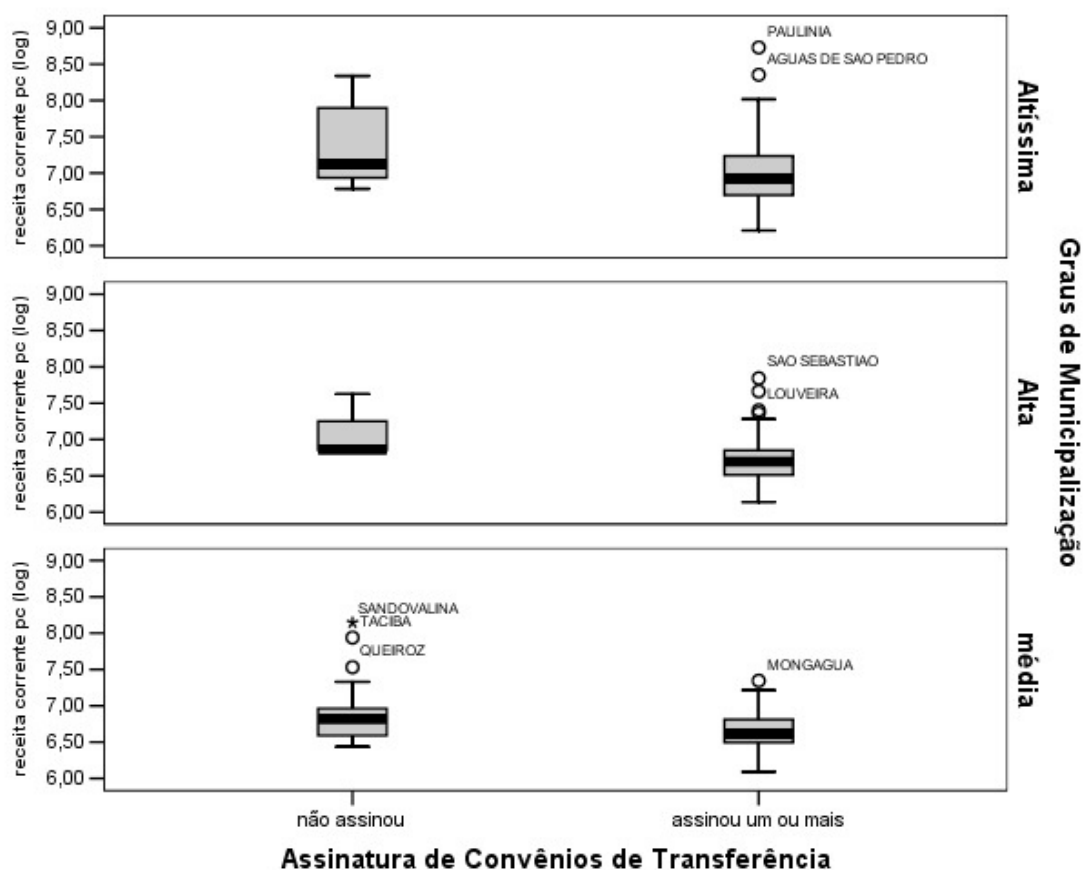
adotaram estratégias de municipalização diferentes. Na verdade, chega a ser curioso o grau de similaridade entre a distribuição dos casos extremos: baixa/nenhuma e altíssima municipalização. Parte do diagnóstico da literatura que diz que a municipalização ocorreu nos municípios mais pobres está relacionado à observação somente daqueles que municipalizaram em alguma medida. Porém, daí não decorre que a municipalização teria ocorrido entre os municípios mais pobres. Pelo contrário, quando trabalhamos com o universo dos municípios verificamos que uma parte importante dos municípios mais pobres não aderiram à municipalização.

E com relação aos municípios que fizeram alguma municipalização, a disponibilidade orçamentária está associada à assinatura de convênios? Vimos acima que não há nenhuma associação linear, porém chama a atenção no gráfico abaixo que os municípios que preferiram municipalizar sem a assinatura de convênios de transferência com o governo do estado apresentam maior receita per capita, ou seja, é possível dizer que estes teriam condições de efetuar alguma municipalização sem o apoio do governo do estado. Por outro lado, nos municípios mais pobres, quando há municipalização, ela está fortemente influenciada pela possibilidade de assinar convênios com o governo do estado (Gráfico 4).

Foram excluídos do gráfico 4 os municípios que apresentaram baixa ou nenhuma municipalização já que poucos desses assinaram convênios com o governo do estado.



**Gráfico 4 - Box-Plot da receita municipal corrente segundo grau e forma de municipalização. Municípios paulistas.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC), MF/STN e Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

Com relação à capacidade de arrecadação própria de um município, os resultados nos trazem alguns indicativos interessantes para um subconjunto de municípios (tabela 10). Os municípios de baixa municipalização têm, em média, uma arrecadação própria menor que aqueles que municipalizaram em alguma medida.

**Tabela 10 - Estatística descritiva da receita municipal tributária per capita segundo graus de municipalização. Municípios paulistas.**

Em Reais de 2006

<b>Graus de Municipalização</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Baixa/Nenhuma	R\$ 3,00	R\$ 688,00	R\$ 80,18	R\$ 86,27
Média	R\$ 8,00	R\$ 858,00	R\$ 173,61	R\$ 166,65
Alta	R\$ 6,00	R\$ 975,00	R\$ 163,84	R\$ 162,44
Altíssima	R\$ 13,00	R\$ 1.468,00	R\$ 100,89	R\$ 151,02
<b>Total</b>	<b>R\$ 3,00</b>	<b>R\$ 1.468,00</b>	<b>R\$ 115,84</b>	<b>R\$ 144,03</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC), MF/STN e Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

Esses dados parecem sugerir dois pontos interessantes, totalmente especulativos. Primeiramente, é possível que os municípios que estão mais capacitados para a coleta de tributos municipais tenham já uma capacidade administrativa (de pessoal, sistemas, organizacional etc.) instalada que pode ter permitido ou facilitado a administração dos novos fundos advindos do Fundef. Em segundo lugar, esses municípios teriam também maior liberdade para alocação de recursos extras necessários para complementar os baixos recursos transferidos pelo Fundef que, como vimos no capítulo anterior, era o principal argumento utilizado pelos prefeitos que resistiam à idéia da municipalização. É interessante notar que Marques e Arretche (2002) também encontraram a mesma associação para municípios de vários estados com relação ao aumento na oferta de serviços de saúde.

### **4.3.3) Aspectos Demográficos**

Fatores demográficos de um município podem ser entendidos como elementos que entram no cálculo de uma administração municipal em quanto aumentar ou não o atendimento escolar. Assim como no caso da riqueza municipal, parte da literatura sobre a municipalização aponta que a municipalização teria ocorrido entre os municípios de menor porte populacional

(Martins, 2003) uma vez que esses teriam maior interesse em aumentar suas receitas via Fundef (Rodriguez, 2001; Arelaro, 2005). Selecionei as seguintes variáveis para os testes desta hipótese:

- Tamanho do Contingente Populacional a ser atendido – população em idade escolar em 2000 (7 a 10 anos de idade), assumindo a hipótese de que os municípios de menor porte populacional municipalizarão mais;
- Taxa de Crescimento da População em Idade Escolar entre 1991 e 2000 - partindo da hipótese de que nos municípios em que o crescimento foi mais intenso, haveria maior demanda por novas vagas que se traduziria em incentivo à municipalização e
- Participação da População Urbana – o teste procura verificar se nos municípios menores e com maior presença de população rural, a municipalização foi mais intensa.

O Quadro 2 apresenta as correlações entre grau e forma da municipalização e essas variáveis.

**Quadro 2 - Correlações entre grau e forma da municipalização e indicadores da dimensão demográfica. Municípios paulistas, 1997-2000.**

Variáveis		Graus de Municipalização (0 = baixo até 4 = altíssima)	Convênios de Transferência (0 = não assinou e 1 = assinou um ou mais)
Taxa de Crescimento Anual da População de 7 a 10 anos (1991-2000) <sup>1</sup>	Pearson Correlation	,164(**)	,256(**)
	Sig. (2-tailed)	0	0
	N	560	560
Proporção da População Urbana em 2000	Pearson Correlation	-0,01	0,042
	Sig. (2-tailed)	0,807	0,293
	N	617	617
População 7 a 10 anos em 2000 (log)	Pearson Correlation	-,095(*)	,145(**)
	Sig. (2-tailed)	0,018	0
	N	617	617

1 – exclui municípios que não haviam sido criados em 1991.

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Não foi encontrada nenhuma variável que isoladamente tenha uma alta correlação com as variáveis de interesse, ou seja, os resultados apontam para uma variedade de situações. Assim como verificado para as finanças municipais, as correlações são baixas, porém um pouco maiores com relação à forma do que ao grau de municipalização.

Há alguma associação entre taxas de crescimento populacional e a forma da municipalização, entretanto quase nada com relação ao grau de municipalização. A princípio poderíamos especular que, para um subconjunto de municípios, o crescimento da população poderia ter um peso importante na escolha por assinar convênios de transferência com o governo do estado, uma forma mais rápida de municipalização, já que estavam sob maior pressão demográfica. Porém, como veremos à frente, tal associação, se existir, é válida para um subconjunto muito pequeno de municípios e mais relevante no sentido contrário ao esperado.

Com relação ao tamanho do alunado, o teste não confirma a hipótese de que municípios de menor contingente populacional produziram maior municipalização. Na verdade, como veremos mais à frente, é a combinação entre pequeno porte populacional e maior disponibilidade orçamentária que produz uma rápida municipalização. Com relação aos convênios, a associação é muito baixa e, de qualquer forma, no sentido contrário ao esperado. Por fim, não foi possível identificar nenhuma associação estatisticamente significativa com relação à maior ou menor presença de população urbana versus rural e o grau ou forma da municipalização.

Ainda que de forma isolada essas variáveis tenham um baixo poder explicativo, a análise de cada uma delas revela aspectos interessantes para alguns subconjuntos de municípios. Vejamos o caso do porte populacional de um município e os graus de municipalização (Tabela 11).

**Tabela 11 - Distribuição percentual da população em idade escolar segundo graus de municipalização. Municípios paulistas.**

Classes da população de 7 a 10 anos em 2000	Graus de Municipalização					Total	N
	Baixa/Nenhuma	Média	Alta	Altíssima			
Menos de 350	44,6%	2,5%	1,9%	51,0%	100,0%	157	
350-700	33,1%	10,2%	5,9%	50,8%	100,0%	118	
700-1400	19,8%	15,1%	10,4%	54,7%	100,0%	106	
1400-3500	29,2%	25,8%	24,2%	20,8%	100,0%	120	
3500-7000	17,3%	32,7%	26,9%	23,1%	100,0%	52	
7000-17500	18,6%	37,2%	39,5%	4,7%	100,0%	43	
Mais de 17500	28,6%	52,4%	19,0%	---	100,0%	21	
<b>Total</b>	<b>30,5%</b>	<b>17,3%</b>	<b>13,8%</b>	<b>38,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>617</b>	

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2000.

Como a correlação já havia sugerido, a relação entre grau de municipalização e porte populacional não é direta ou linear já que os tipos de municípios se distribuem em quase todas as faixas populacionais. Ainda assim,

alguns padrões parecem emergir. Nos municípios muito pequenos, com menos de 350 crianças, ocorrem dois fenômenos opostos: metade deles teve uma altíssima municipalização e a outra metade nenhuma ou muito baixa. Este é um resultado interessante pois esses municípios, provavelmente, teriam de municipalizar apenas uma escola e, mesmo assim, metade não o fez. Por outro lado, vemos que dentre os municípios de pequeno porte (até 1.400), a maioria promoveu uma altíssima municipalização. Nestes casos, a municipalização rápida, com o atendimento integral dos alunos das séries iniciais, parece ter uma razão muito simples: o contingente de alunos e escolas a serem transferidos é pequeno e, portanto, é possível de se fazer uma rápida municipalização. Mas notem que, quando trabalhamos com o universo dos municípios, verificamos que não é possível dizer que os municípios pequenos foram os que mais municipalizaram pois há uma presença importante de municípios de pequeno porte que optaram por não municipalizar.

Com relação aos municípios de médio e grande porte (acima de 3.500) é notável que a principal característica seja a forte presença de municípios de média municipalização, ou seja, aqueles locais em que a rede estadual ainda tinha uma participação majoritária na oferta de vagas ao final de 2000 ou alta municipalização, municípios que passaram a atender mais da metade dos alunos mas não a totalidade deles. Isto parece sugerir que o porte populacional também afeta o resultado da municipalização, no outro extremo, quando o tamanho da população de alunos a ser municipalizado é maior e pode haver maior dificuldade, ser mais demorado ou mesmo inviável não dividir o atendimento com a rede estadual. Veja que não há nenhum caso de altíssima municipalização nos municípios que, potencialmente, teriam mais de 17.500 alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série.

No que se refere aos convênios, a distribuição da população por porte populacional não apresentou grandes variações entre os municípios que fizeram alguma municipalização. A única exceção são os municípios de grande porte (acima de 17.500) em que a proporção dos que não assinaram convênios é um pouco mais alta: 27% não assinaram contra uma média de 12% do restante dos municípios. Porém, esse resultado não parece ser decorrente do porte populacional estritamente e sim da riqueza econômica desses municípios que, como vimos acima, que os permite aumentar o atendimento sem firmar acordos com o governo do estado.

A análise da distribuição da taxa de crescimento da população em idade escolar traz resultados interessantes para o caso dos municípios de baixa ou nenhuma municipalização. Como é sabido, entre 1991 e 2000 a queda no ritmo de crescimento populacional foi intensa. No caso do estado de São Paulo a queda observada para a população em idade escolar foi muito maior que da população em geral. Cerca de 70% dos municípios paulistas apresentaram uma taxa de crescimento (geométrica anual) negativa da população em idade escolar. Isto reflete um substancial arrefecimento da demanda por vagas nas escolas públicas no estado. Ainda assim, é curioso verificar que esse percentual é maior entre os municípios de baixa ou nenhuma municipalização: 80% deles tiveram uma intensa perda da população em idade escolar.

A tabela 12 a seguir mostra que, dentre os municípios paulistas que tiveram uma perda populacional mais intensa (taxas negativas entre -15% ao ano até -2% ao ano), a maioria optou por não fazer nenhuma municipalização.

**Tabela 12 - Taxa de crescimento anual da população de 7 a 10 anos segundo graus de municipalização. Municípios paulistas, 1991/2000.**

<b>Graus de Municipalização/Classes de crescimento da população de 7 a 10 anos</b>	<b>Fortemente Negativo (-2% aa ou menos)</b>	<b>Negativo (-2% aa a zero)</b>	<b>Positivo (zero a 3% aa)</b>	<b>Fortemente Positivo (acima de 3% aa)</b>
Baixa/Nenhuma	50,4%	29,5%	20,0%	16,7%
Média (A)	8,0%	20,7%	24,4%	16,7%
Alta (B)	6,6%	14,3%	20,0%	33,3%
Altíssima (C)	35,0%	35,5%	35,6%	33,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
N*	137	251	160	12
<b>SUBTOTAIS</b>				
Municípios com alguma municipalização (A + B + C)	49,6%	70,5%	80,0%	83,3%
Alta + altíssima municipalização (B + C)	41,6%	49,8%	55,6%	66,6%

\* Exclui municípios que não haviam sido criados em 1991 (n=71).

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2000.

É possível levantar a hipótese de que para alguns municípios que optaram por não municipalizar, apesar de terem, no geral, um porte populacional similar àqueles que tiveram uma altíssima municipalização, assim o fizeram pois estavam perdendo a demanda por novas vagas no sistema escolar. Este aspecto da dinâmica populacional parece repetir o padrão encontrado com relação à riqueza de um município já que, como vimos na seção anterior, muitos dos municípios de baixa ou nenhuma municipalização são menos dinâmicos economicamente e apresentaram menor disponibilidade orçamentária. Chama a atenção na tabela acima que nos municípios de crescimento positivo da população em idade escolar, cerca de 80% deles fizeram alguma municipalização. Por outro lado, o ritmo de crescimento dessa população não parece ser uma variável importante nos casos de municípios de altíssima municipalização. Em outras palavras, a dinâmica populacional parece ter um



peso importante para explicar os casos de um subconjunto de municípios que preferiram não municipalizar mas não se aplica a todos os municípios.

Com relação à forma da municipalização não encontrei variações importantes que pudessem confirmar a hipótese de que nos municípios de maior crescimento populacional existiria maior demanda para uma municipalização rápida (tabela 13). Quando observamos apenas os casos dos municípios que fizeram algum incremento nas suas matrículas, não se verifica diferenças significativas entre a dinâmica demográfica e forma da municipalização.

**Tabela 13 – Classes de crescimento populacional entre 1991 e 2000 segundo a forma da municipalização. Municípios paulistas.**

Classes crescimento populacional 7 a 10 anos	Assinatura de Convênios de Transferência			N*
	Não assinou	Assinou um ou mais	Total	
Fortemente Negativo (-2% aa ou menos)	17,60%	82,4%	100,0%	68
Negativo (-2% aa a zero)	11,30%	88,7%	100,0%	177
Positivo (zero a 3% aa)	9,40%	90,6%	100,0%	128
Fortemente Positivo (acima de 3% aa)	10,00%	90,0%	100,0%	10
<b>Total</b>	<b>11,70%</b>	<b>88,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>383</b>

\* apenas para os municípios com algum grau de municipalização; exclui 71 municípios que não haviam sido criados em 1991.

Fonte: Censo Demográfico, 1991 e 2000 (IBGE).

#### 4.3.4) Aspectos Educacionais

Neste item apresento testes para medir duas hipóteses. A primeira é se os casos de baixa ou nenhuma municipalização podem refletir as escolhas dos municípios em priorizar o atendimento pré-escolar. Se verificarmos uma alta associação entre o aumento na oferta de pré-escola e baixa ou nenhuma municipalização de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, podemos entender que esses municípios

preferiram investir neste nível de ensino mesmo com os incentivos adversos que o Fundef produzia para tal comportamento. Ao mesmo tempo, esse teste revela o impacto do Fundef neste nível de ensino. Como vimos nos capítulos anteriores, uma das principais críticas com relação ao Fundef e a municipalização do ensino era de que a legislação causaria impactos negativos em outros níveis de ensino, especialmente no caso da educação infantil, de atribuição exclusiva da esfera municipal.

O segundo teste assume a hipótese de que nos municípios em que a proporção de crianças fora da escola, antes do Fundef, era mais alta existirá maior demanda para assumir ou aumentar as vagas na rede municipal. Espera-se, assim, que nos municípios em que o problema era mais intenso em 1991 demonstrem maior interesse em aumentar e administrar uma rede municipal de ensino.

Ao mesmo tempo, com este teste podemos verificar o impacto da municipalização na universalização do ensino fundamental. Assim, podemos verificar se a proporção de crianças que estavam fora da escola em 1991 e 2000 diminuiu entre os municípios que aumentaram o atendimento escolar.

### **A) Prioridade do Atendimento Pré-escolar em Oposição ao Ensino Fundamental**

Como se pode ver na tabela 14 abaixo, a maioria dos municípios aumentou a sua oferta na pré-escola independente do grau de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental. Com base nesses resultados não foi possível confirmar a hipótese de que os municípios de baixa ou nenhuma municipalização teriam adotado uma estratégia de aumentar a pré-escola, pois o padrão encontrado para este conjunto de municípios é similar a do restante.

**Tabela 14 - Variação nas matrículas de pré-escola segundo graus de municipalização. Municípios paulistas, 1996-2000.**

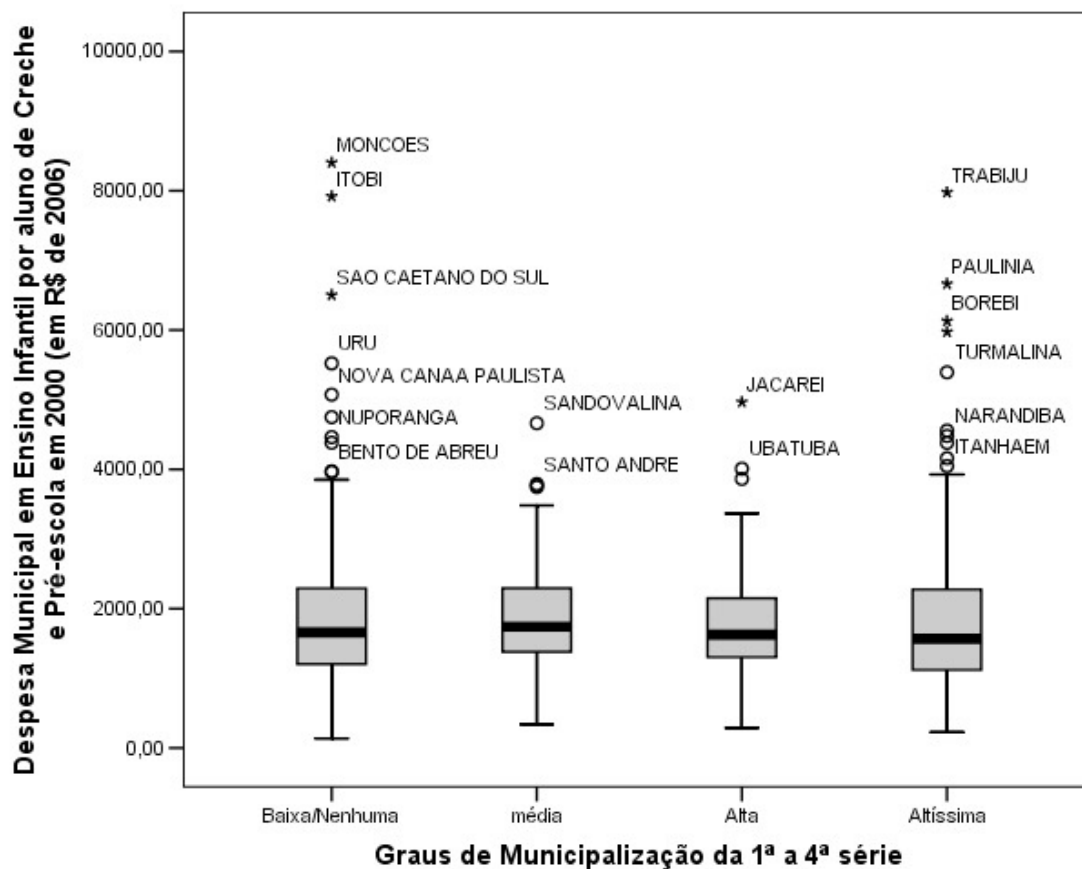
Graus de Municipalização da 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> série	Variação das matrículas na pré-escola			
	Negativo ou estável	Aumentou	Total	n
Baixa/Nenhuma	28,7%	71,3%	100,0%	188
Média	28,0%	72,0%	100,0%	107
Alta	37,6%	62,4%	100,0%	85
Altíssima	19,8%	80,2%	100,0%	237
<b>Total</b>	<b>26,4%</b>	<b>73,6%</b>	<b>100,0%</b>	<b>617</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC).

Vê-se também que, ao contrário do esperado, os municípios de altíssima municipalização foram os que mais aumentaram o atendimento de alunos da pré-escola. Desta forma, a hipótese de que o Fundef induziria os municípios a diminuir a oferta da educação infantil não se confirma de forma generalizada. Pelo contrário, ao que tudo indica os municípios que optaram por ampliar o atendimento de alunos do ensino fundamental não só recuperaram suas receitas vinculadas ao Fundef bem como esta estratégia permitiu preservar (ou até mesmo elevar) os recursos disponíveis para outros níveis de ensino.

Pode-se argumentar que os municípios que aumentaram concomitantemente o ensino fundamental e o atendimento pré-escolar assim o fizeram à custa de uma diminuição do gasto aluno/ano e, potencialmente, da qualidade de ensino. Porém, essa hipótese também não pode ser confirmada de acordo com os dados do gráfico 5.

**Gráfico 5 - Box-Plot do gasto aluno/ano em educação infantil em 2000 segundo graus de municipalização da 1ª a 4ª série. Municípios Paulistas.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

O grau de municipalização do ensino fundamental não parece interferir nos gastos realizados pelos municípios em educação infantil, ou seja, o aumento da oferta de 1ª a 4ª série não implica gastos reduzidos no ensino infantil. Há uma variação significativa no quanto cada município gastou, por aluno, em 2000 mas ela não está associada ao grau de municipalização no ensino fundamental.

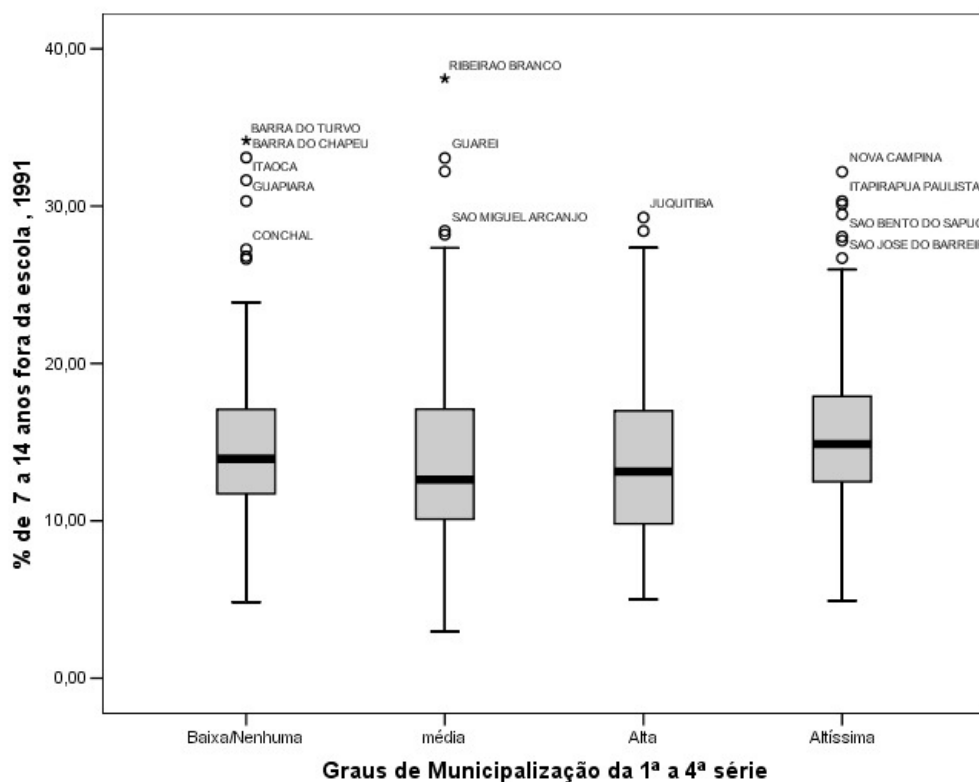
## **B) Crianças fora da escola como reflexo da demanda por ampliação de vagas**

Entre 1991 e 2000 houve uma redução significativa no número de crianças de 7 a 14 anos que estavam fora da escola nos municípios paulistas. Em 1991, na

média, 15% das crianças dessa faixa etária não estavam freqüentando a escola, proporção que passa para 3% em 2000. Em que medida esses municípios com um contingente significativo de crianças fora da escola viram a implementação do Fundef e do programa de municipalização do governo do estado como uma oportunidade de aumentar a oferta de vagas e, potencialmente, receber os créditos políticos da expansão da cobertura deste nível de ensino? Em outras palavras, este pode ser um fator explicativo dos graus de municipalização?

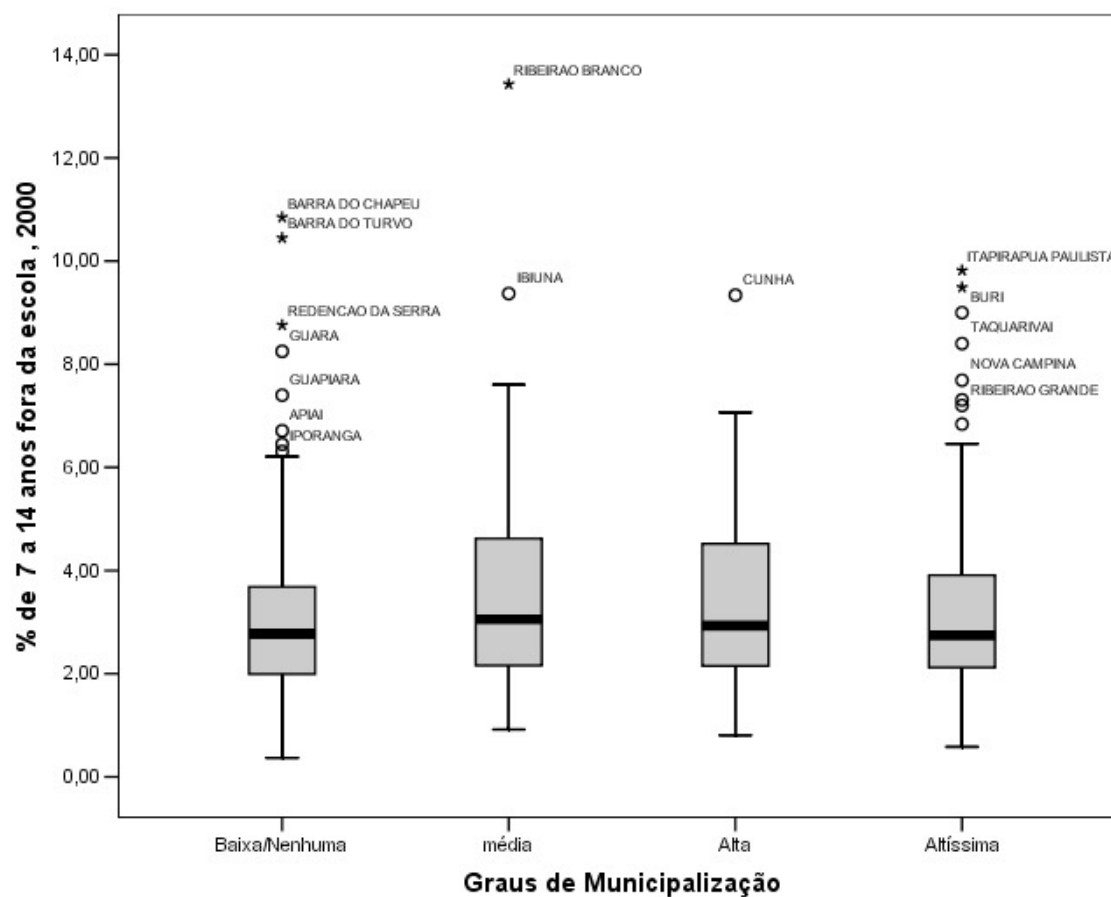
Como podemos ver nos gráficos 15 a 17 o grau de municipalização não guarda nenhuma relação com a proporção de crianças fora da escola tanto em 1991, como em 2000 ou com relação ao grau de redução observado entre 1991 e 2000.

**Gráfico 6 - Box-Plot da Proporção de Crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 1991 segundo Graus de Municipalização de 1ª a 4ª série. Municípios Paulistas.**



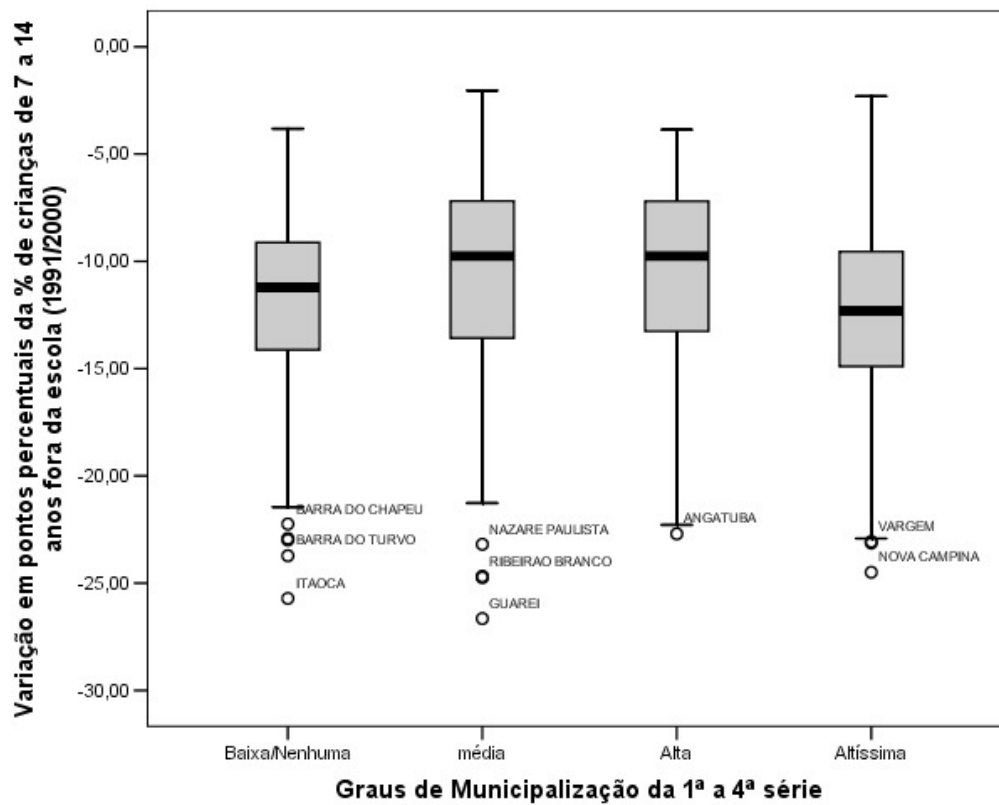
Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD).

**Gráfico 7 - Box-Plot da proporção de crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 2000 segundo graus de municipalização da 1ª a 4ª série. Municípios paulistas.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD).

**Gráfico 8 - Variação da proporção de crianças de 7 a 14 anos fora da escola entre 1991 e 2000 segundo graus de municipalização de 1ª a 4ª série. Municípios paulistas.**



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD).

Mesmo nos municípios em que o problema era mais intenso em 1991 verifica-se diferentes estratégias de municipalização ou nenhuma municipalização. Por outro lado, em termos de impacto da descentralização, podemos dizer que não parece ser esta política que explica o aumento da cobertura deste nível de ensino no estado de São Paulo.

#### **4.3.5) Partido Político do Prefeito**

Se, como vimos ao longo desta tese, a promoção da municipalização do ensino era uma meta do governo do PSDB em São Paulo, em que medida podemos esperar uma maior adesão à municipalização nas prefeituras

administradas pelo mesmo partido? E o que poderíamos esperar do restante dos partidos?

Estudos sobre diferenciais de políticas adotadas nos municípios mostram que o partido do Prefeito é uma variável de pouca ou nenhuma importância para explicar a variabilidade dos resultados. Os estudos que incluem a filiação partidária como variável a ser investigada tendem a concluir que outros fatores como, por exemplo, o nível de riqueza econômica ou a disponibilidade de recursos para efetuar gastos de um município ou o legado das políticas prévias etc. são mais relevantes para explicar a implementação ou não de certas políticas públicas por se constituírem em constrangimentos ou incentivos de ordem estrutural que, em alguns casos, podem deixar pouca margem para escolhas políticas.

Além disto, como vários estudos de Arretche (2002; 2005; 2006) já demonstraram, o executivo federal em período recente e a própria constituição federal impõem uma série de restrições à capacidade de estados e municípios agirem de forma totalmente autônoma em seus governos. As vinculações orçamentárias garantidas na constituição, por exemplo, obrigam estados e municípios a gastarem parte de seus orçamentos em determinadas políticas, normas como a lei de responsabilidade fiscal determinam o teto máximo de gastos com pessoal etc. limitando a liberdade de ação dos governos subnacionais.

Vazquez e Santos (2006), por exemplo, encontram um padrão de desempenho orçamentário mais deficitário, ou seja, com despesas acima da receita, ligeiramente mais alto dentre os partidos de esquerda em 1997 numa amostra de municípios paulistas, sugerindo que estes partidos efetuariam mais gastos públicos em comparação ao restante. No entanto, essa diferença é



completamente anulada com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal em 2000 pois os municípios passam a promover os ajustes fiscais necessários para se adequar à legislação federal. Nesse sentido, com relação a esta política específica, a normatização da legislação federal deixou pouco espaço para os municípios atuarem livremente.

A concepção de que o partido no poder poderá governar, ou seja, estabelecer prioridades e direcionar gastos para certas políticas de seu interesse que respondam às expectativas de seu eleitorado está limitado por um conjunto de normas federais e constitucionais que obriga determinados gastos independente das preferências que um executivo subnacional possa vir a ter. Isto explicaria a pouca relevância da variável partidária. Por outro lado, estamos com isso querendo dizer que o partido no poder não faz diferença nos governos subnacionais?

Lubambo (2006) não encontra nenhuma associação estatisticamente significativa entre partido do prefeito e municipalização do ensino em uma amostra de municípios de diferentes estados do Nordeste brasileiro. A autora divide os partidos de acordo com sua orientação ideológica e testa a hipótese de que partidos de esquerda teriam maior interesse em promover a municipalização do ensino mas não encontra nenhuma relação entre essas duas variáveis e nem mesmo entre outros partidos.

Arretche e Marques (2002) ao analisarem as escolhas de municípios com relação à oferta de serviços de saúde em cinco estados da federação desenvolvem uma série de indicadores para captar a posição ideológica dos prefeitos, do eleitorado e de potenciais atores de veto nas câmaras municipais também com base na orientação ideológica dos partidos. A hipótese, levantada pelos autores, é de que partidos de esquerda teriam maior interesse em ampliar os serviços de

saúde integrados ao SUS (Sistema Único de Saúde). Porém, os resultados não confirmam tal hipótese. Os autores encontram apenas uma pequena associação estatisticamente significativa entre a preferência do eleitorado por partidos de direita no legislativo e prefeitos de direita e menor adesão à expansão de serviços de saúde atrelados ao SUS mas tal resultado não confirma a noção de que partidos de esquerda teriam maior interesse em aumentar a oferta de serviços de saúde.

Ribeiro (2005) também analisa a relação entre partido do prefeito eleito e gastos em políticas sociais numa análise global entre mais de 3.000 municípios brasileiros. Seu modelo de análise assume o PT como variável de referência (uma *dummy* numa análise de regressão), representando o padrão de gastos sociais de partidos de esquerda, em comparação a outros partidos em todos os estados brasileiros. O autor testa a hipótese de que será do interesse dos partidos de esquerda ter gastos maiores em políticas sociais. Ribeiro encontra uma pequena associação positiva entre gasto social nas prefeituras administradas pelos partidos de esquerda. Mas as diferenças são muito pequenas e insuficientes para explicar a enorme variabilidade encontrada.

Mas talvez essas classificações baseadas na orientação ideológica ‘direita-centro-esquerda’ não estejam captando a real clivagem existente entre os partidos. Apesar dos estudos de Figueiredo & Limongi (1999) mostrarem que até o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso a clivagem ideológica era bastante consistente com o padrão de comportamento observado em plenário na arena federal, não sabemos se essa clivagem é também determinante para outros níveis de governo.

Como vimos ao longo desta tese, no caso do São Paulo, não há razões para assumir que será do interesse do PT promover a municipalização do ensino

como Lubambo (2006) pressupõe para os municípios do Nordeste brasileiro pois vimos que a municipalização é parte da agenda do governo do PSDB em São Paulo, onde o PT compete eleitoralmente. Neste caso, dividir os partidos entre direita e esquerda é irrelevante pois o mais importante seria poder classificar partidos que apóiam ou não uma determinada agenda de governo. Obviamente, isto pode variar não só em cada estado da federação, dependendo da configuração das principais forças partidárias competindo por votos, como também a depender da política em questão.

Além disto, apesar da clivagem ideológica ser consistente com o apoio ou oposição ao executivo federal no período analisado por Figueiredo & Limongi (1999), a principal conclusão do estudo foi demonstrar o comportamento disciplinado dos parlamentares com relação à orientação das lideranças dos partidos que, por sua vez, era bastante consistente com a posição com relação ao governo federal: se eram membros da base aliada ou faziam oposição na esfera federal. Talvez esta seja a clivagem que temos de captar em estados e municípios.

Vejamos como ordenaríamos as prefeituras paulistas com relação ao grau de municipalização tomando como medida uma classificação em termos ideológicos espelhados do Congresso Nacional. Para simplificar as análises, excluí os partidos com menos de três prefeituras em 1996, ou seja, vamos excluir 10 casos. Tomemos como suposto que os casos de altíssima municipalização representam o resultado ótimo do ponto de vista do governo estadual pois estes cumpriram plenamente a meta de transferir a totalidade dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série até 2000. A tabela 18 mostra os resultados da municipalização por partido. Como se vê, a filiação partidária não pode ser a

única variável explicativa pois há uma variedade de situações entre todos os partidos.

**Tabela 15 - Distribuição percentual dos graus de municipalização segundo partido do Prefeito eleito em 1996. Municípios Paulistas.**

<b>Partido do prefeito eleito (1996)</b>	<b>Baixa/ Nenhuma</b>	<b>Média</b>	<b>Alta</b>	<b>Altíssima</b>	<b>Total</b>	<b>N*</b>
PDT	38,5%	19,2%	15,4%	26,9%	100,0%	26
PFL	32,7%	20,8%	10,9%	35,6%	100,0%	101
PL	50,0%	9,1%	18,2%	22,7%	100,0%	22
PMDB	34,3%	15,7%	13,7%	36,3%	100,0%	102
PPB	36,5%	11,5%	15,4%	36,5%	100,0%	52
PRP	18,2%	27,3%	18,2%	36,4%	100,0%	11
PSB	33,3%	22,2%	22,2%	22,2%	100,0%	9
PSD	16,7%	27,8%	11,1%	44,4%	100,0%	18
PSDB	23,8%	14,3%	14,8%	47,1%	100,0%	210
PT	54,5%	45,5%	0,0%	0,0%	100,0%	11
PTB	25,6%	17,9%	12,8%	43,6%	100,0%	39
PV	33,3%	33,3%	16,7%	16,7%	100,0%	6

\* Exclui 10 casos em que os partidos tinham menos de 3 prefeituras cada.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar (INEP/MEC) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Mas voltemos à tentativa de classificar os municípios de acordo com uma clivagem ideológica. Se dispormos a tabela acima de acordo com os partidos que mais promoveram a altíssima municipalização chegaríamos ao seguinte ordenamento (quadro 3). O PSDB foi o partido que mais teve municípios que promoveram a altíssima municipalização. No outro extremo, como esperado, está o PT. Quanto ao restante, poderíamos ler o quadro da seguinte maneira: quanto mais à esquerda um partido está do PSDB, mais distante da meta do governo estadual e, potencialmente, menos apoio ao programa de municipalização do estado.

**Quadro 3 – Simulação da classificação dos partidos por clivagem ideológica\* segundo grau de altíssima municipalização. Municípios paulistas.**

Partido do Prefeito (1996)	PT	PV	PSB	PL	PDT	PFL	PMDB	PRP	PPB	PTB	PSD	PSDB
Espectro Ideológico	esquerda	esquerda	esquerda	direita	esquerda	direita	centro	direita	direita	direita	direita	centro
% de municípios que promoveram altíssima municipalização	0,0	16,7	22,2	22,7	26,9	35,6	36,3	36,4	36,5	43,6	44,4	47,1

\* De acordo com a classificação de Figueiredo e Limongi (1999) para o Congresso Nacional.

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Como se vê, no caso da municipalização do ensino o ordenamento ideológico com base no padrão observado no Congresso Nacional não gera continuidades. Para que o ordenamento ideológico, com base nos resultados da municipalização, fosse consistente, teríamos que reclassificar o PSDB como um partido de direita, o PFL como de centro e o PL como de esquerda. Portanto, de duas uma: ou a municipalização do ensino não tem nenhuma lógica partidária e, portanto, nem ideológica ou esta classificação ideológica não está captando a verdadeira clivagem entre os partidos nas prefeituras do estado de São Paulo naquele momento. Mas note que os casos extremos de graus de municipalização estão consistentes com o esperado: os municípios com prefeitos do PSDB foram os que mais municipalizaram e dentre os prefeitos do PT nenhum promoveu uma altíssima municipalização.

Obviamente, como já vimos ao longo desta seção, a filiação partidária não pode ser a única variável explicativa deste resultado mas, ao que tudo indica, podemos assumir que as Prefeituras administradas pelo PT se posicionaram programaticamente contra o programa do governo estadual mas não necessariamente contra a municipalização em si. Este fato pode ser observado quando olhamos a forma da municipalização por partido (Tabela 19).

**Tabela 16 – Formas de municipalização segundo o partido do Prefeito. Municípios paulistas\*.**

Partido do prefeito eleito (1996)	Forma da municipalização		Total	N
	Sem assinatura de convênios	Com assinatura de convênios		
PL	0,0%	100,0%	100,0%	11
PSB	0,0%	100,0%	100,0%	6
PDT	6,3%	93,8%	100,0%	16
PSD	6,7%	93,3%	100,0%	15
PSDB	7,5%	92,5%	100,0%	160
PMDB	7,5%	92,5%	100,0%	67
PRP	11,1%	88,9%	100,0%	9
PTB	13,8%	86,2%	100,0%	29
PPB	15,2%	84,8%	100,0%	33
PFL	17,6%	82,4%	100,0%	68
PV	50,0%	50,0%	100,0%	4
PT	80,0%	20,0%	100,0%	5

\* somente para municípios que promoveram média, alta ou altíssima municipalização.

Fonte: elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Como já havíamos visto, a vasta maioria dos municípios que promoveram alguma municipalização assinaram ao menos um convênio de transferência com o governo do estado. Porém, as prefeituras administradas pelo PT fogem totalmente deste padrão: elas aumentaram a oferta de vagas sem aderir ao programa do governo do estado. Não há, novamente, nenhum padrão ideológico no restante das prefeituras que poderia indicar ser esta uma forma de municipalização típica de partidos de esquerda, por exemplo. Na verdade, talvez o PT seja um caso totalmente atípico com relação a esta política, o partido que marca o outro extremo da competição política: a oposição mais extrema ao governo do estado.

Sátyro (2008) também levanta a hipótese de que talvez as dinâmicas partidárias e eleitorais nos estados não possam ser tomadas como equivalentes daqueles observadas na esfera federal. A autora não encontra padrões que

possam ser caracterizados como partidários com relação às diferenças no gasto social em quatro áreas de políticas sociais numa análise global entre os partidos dos governadores eleitos em todas as unidades federadas entre 1987 e 2004. A hipótese de Sátyro também assume que a clivagem esperada será entre partidos de direita e de esquerda.

Por outro lado, Schmidt (2007) ao acompanhar o comportamento de parlamentares e dos executivos federal e estadual numa política específica, a aprovação da lei que regulamenta as Organizações Sociais, encontra um padrão partidário dividido entre oposição e governo que coincide com a clivagem ‘partidos de direita e de centro’ versus ‘partidos de esquerda’, tanto na esfera federal como em todos os outros estados da federação. No caso do estado de São Paulo, em que Schmidt mede o comportamento parlamentar em votações nominais na Assembléia Legislativa, verifica-se exatamente a mesma clivagem encontrada no Congresso Nacional. Nesta política e no período analisado pela autora, as duas clivagens são coincidentes.

Como vimos no capítulo 2 desta tese, nos estados em que a municipalização do ensino foi mais intensa, há maior presença de governadores do PSDB mas há exceções a este padrão, sugerindo que há outras variáveis intervenientes nos cálculos dessas administrações no caso desta política.

Por que esperaríamos que as prefeituras administradas pelo PSDB não compartilhassem da agenda estadual de descentralização do ensino fundamental? Podemos esperar um padrão partidário. No entanto, não há razões para assumir que apoio ou oposição a esta agenda apresente uma clivagem ideológica exogenamente definida.

Conseqüentemente, é difícil também de imaginar que a posição dos partidos com relação à agenda de municipalização do governo estadual esteja orientada

apenas pela distribuição das preferências do eleitorado com relação a esta política, como no modelo de Downs, que vimos na introdução desta tese, assume. Ela pode ser também afetada pela orientação programática dos partidos e pela dinâmica eleitoral.

Não sabemos como os partidos se organizam e competem entre si nos milhares de municípios brasileiros e como essas forças partidárias locais, regionais, estaduais e federais articulam-se. Um determinado partido pode ser aliado no nível federal mas, na dinâmica competitiva local, podem ser as duas forças mais importantes disputando votos. Podemos assumir que o padrão de apoio a determinada agenda de governo verificado na esfera federal será replicado no âmbito de estados e municípios? Ou será a aliança na esfera federal secundária e a lógica competitiva estadual é que determina a competição e a composição de forças políticas nos municípios?

#### **Seção 4.4 - Síntese dos resultados**

Observamos, até o momento, algumas características dos municípios que promoveram diferentes graus e formas de municipalização. O objetivo agora é tentar uma síntese com todas as variáveis analisadas e que, ao longo das análises exploratórias, foram consideradas como relevantes. Para isto, uso a técnica de classificação conhecida como CHAID (consultar Apêndice A desta tese para maior detalhamento)<sup>59</sup>. A principal vantagem desta metodologia, em

---

<sup>59</sup> Tal técnica ordena, hierarquicamente, as variáveis mais significativas estatisticamente utilizando o chi-quadrado quando a variável de interesse é categórica e análise de variância se quantitativa.



comparação, por exemplo, à regressão, é a possibilidade de se utilizar variáveis categóricas e quantitativas ao mesmo tempo<sup>60</sup>.

Quando trabalhamos com partidos políticos num sistema multipartidário como o nosso, a vantagem desta técnica é que não precisamos classificá-los, a priori, em nenhuma clivagem específica. É possível testar se há algum padrão partidário de acordo com a variável de interesse. Isto porque é possível definir por qual variável a classificação deve iniciar a análise discriminante. Desta forma, optei por colocar os partidos dos prefeitos eleitos em 1996 como primeira variável a discriminar para verificar se há ou não variações dependendo da filiação partidária.

Os resultados são apresentados em ramos de árvores que são ordenados hierarquicamente de forma que os primeiros ramos apresentam as associações mais significativas, à exceção da variável partidária uma vez que a defini como primeira a discriminar. Como estou trabalhando com o universo dos municípios paulistas que tiveram de nenhuma até uma altíssima municipalização, pude flexibilizar o número de casos mínimos a serem agrupados (mínimo de 10 casos) uma vez que não se trata de amostra. Isto permite captar a variação entre partidos mesmo quando estes tinham poucas prefeituras em 1996. Adicionalmente, foi preciso agrupar o grupo de alta com o de média

---

<sup>60</sup> Na verdade, alguns modelos de regressão foram estimados mas não considerei os resultados superiores aqueles encontrados para a análise de CHAID. Dificilmente a regressão consegue captar a dimensão partidária, dado nosso sistema multipartidário e nosso desconhecimento sobre os padrões que podem existir em estados e municípios e esta era uma variável de interesse para mim. Nos modelos gerados, a única forma de captar a dimensão partidária foi separando o PSDB do restante dos partidos, o que não trazia ganhos de explicação. Além do mais, como insisti na tese de trabalhar com os tipos de municipalização, a solução foi utilizar a regressão polinomial ordinal (PLUM) que se mostrou extremamente sensível a depender das premissas adotadas sobre a forma de distribuição das variáveis dependentes. Aqui fica meu imenso agradecimento ao estatístico Edgard Fusaro pois eu não teria a menor capacidade de observar todos os problemas e limitações dos modelos gerados.

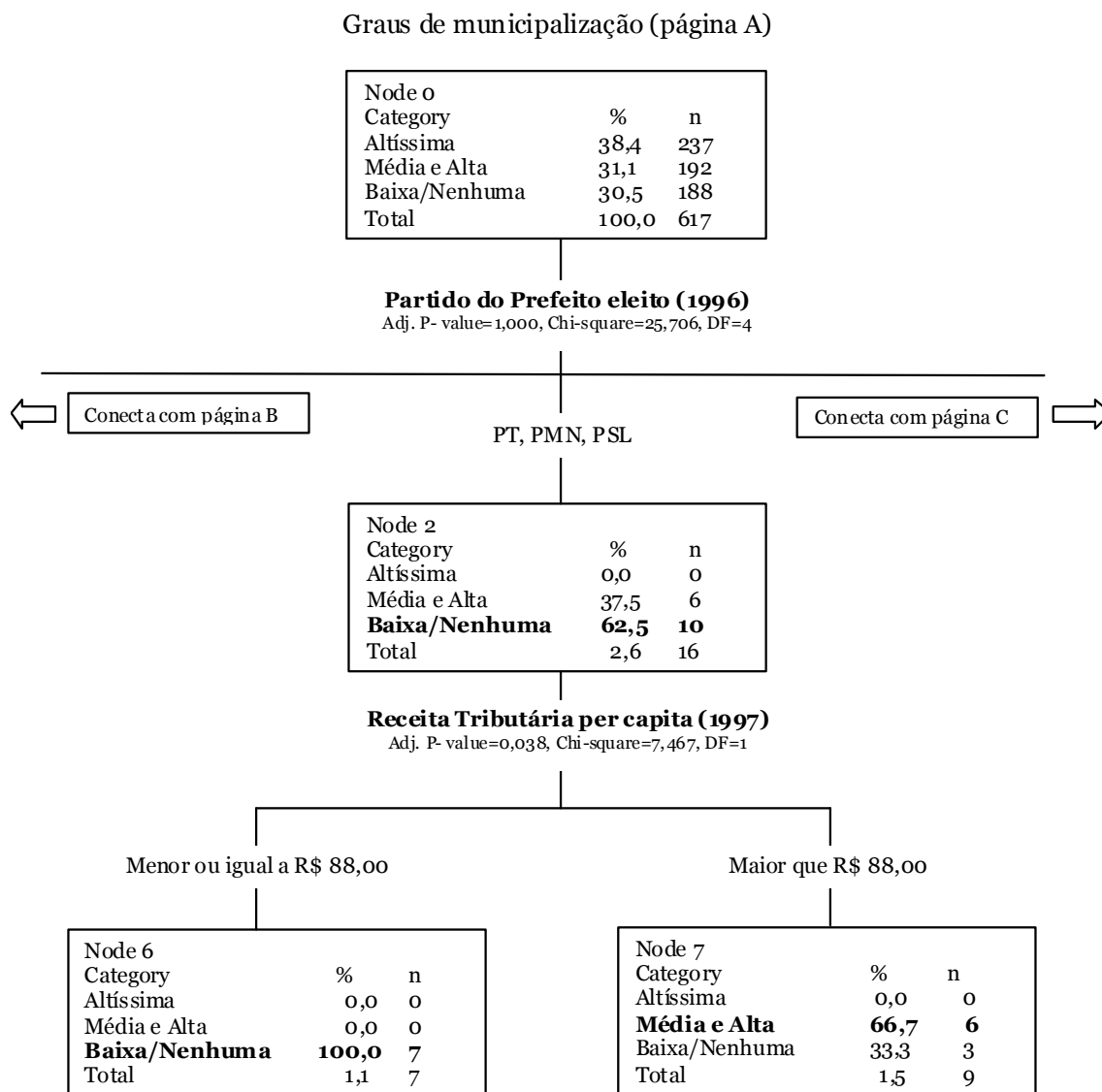
municipalização uma vez que a técnica é mais adequada quando a distribuição dos casos é relativamente homogênea entre as categorias<sup>61</sup>.

A figura 3 traz o resultado da análise de acordo com os graus de municipalização.

---

<sup>61</sup> Não encontrei diferença de resultados utilizando todas as categorias originais mas como a interpretação dos resultados acabou por ficar mais fácil, optei por manter agregados os municípios de média e alta municipalização.

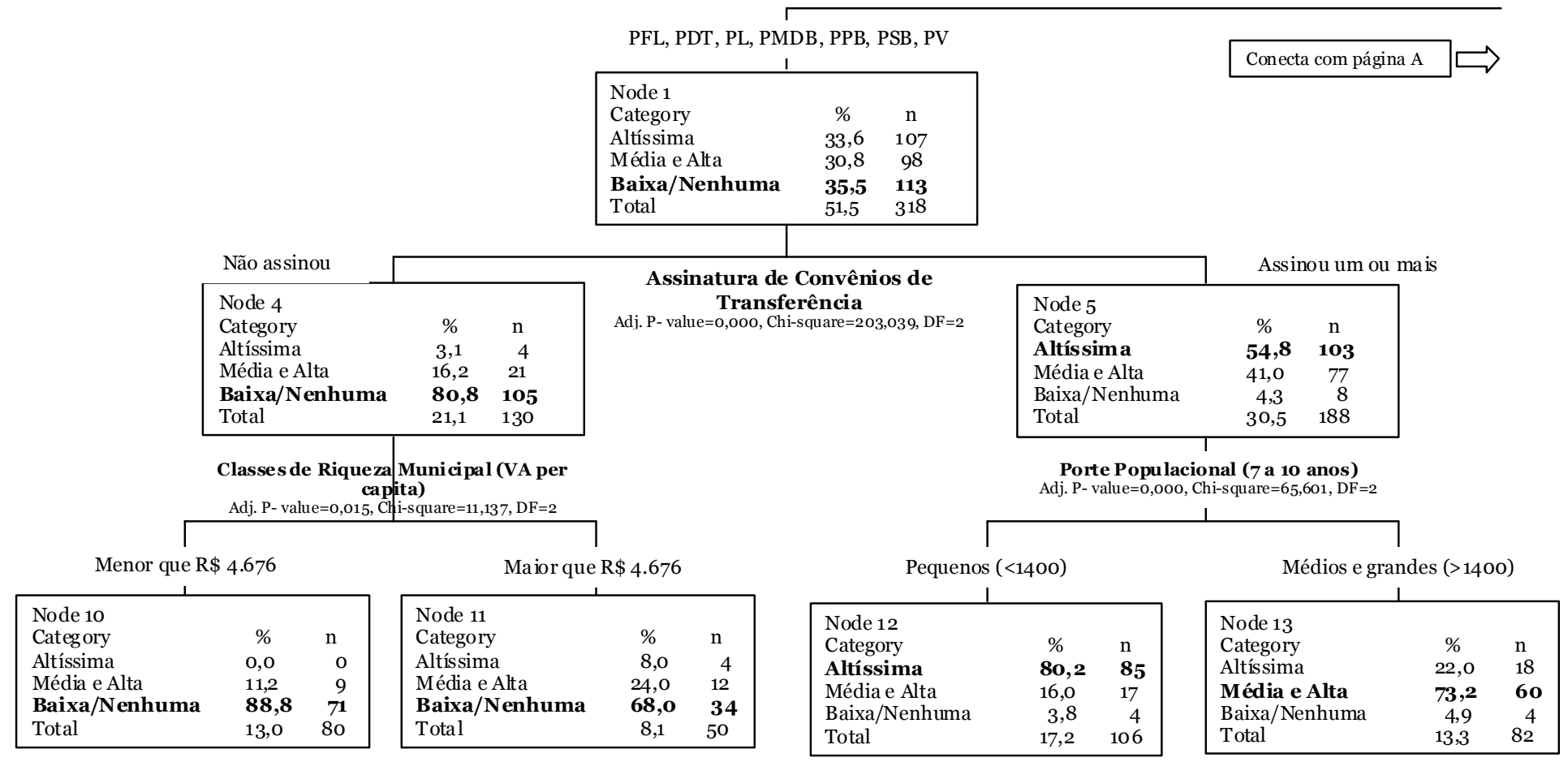
**Figura 3. Árvore de CHAID segundo graus de municipalização e variáveis de contexto. Municípios paulistas, 1996-2000.**



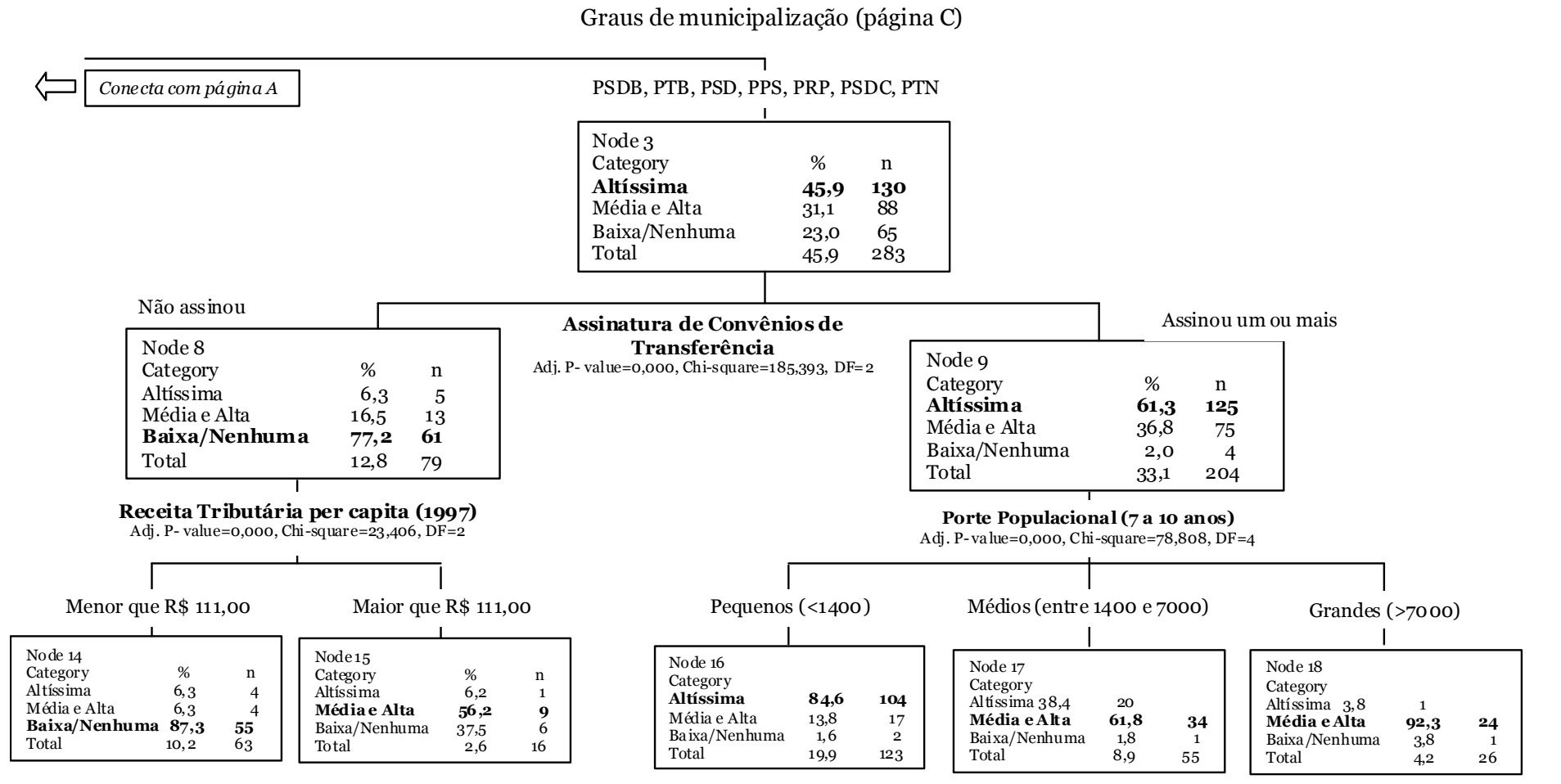
(cont.)

**Figura 3 (cont.).** Árvore de CHAID segundo graus de municipalização e variáveis de contexto. Municípios paulistas, 1996-2000.

Graus de municipalização (página B)



**Figura 3 (final). Árvore de CHAID segundo graus de municipalização e variáveis de contexto. Municípios paulistas, 1996-2000.**



Os primeiros ramos da árvore distinguem os graus de municipalização de acordo com o partido do prefeito eleito em 1996. A análise discriminou os partidos em três grupos diferentes entre si. O primeiro com as prefeituras administradas pelo PFL, PDT, PL, PMDB, PPB, PSB e PV (página B do Chaid). Neste conjunto de municípios há uma divisão mais ou menos equitativa entre os três diferentes graus de municipalização, sendo um pouco maior a presença de municípios que promoveram baixa ou nenhuma municipalização. O segundo conjunto de prefeituras envolve os partidos PT, PMN e PSL (página A do Chaid) em que a principal característica é ter promovido baixa ou nenhuma municipalização<sup>62</sup>. O terceiro grupo de partidos tem como principal característica uma altíssima municipalização, e agrega os seguintes partidos: PSDB, PTB, PSD, PPS, PRP, PSDC e PTN (página C do Chaid).

Para o primeiro e terceiro conjunto de municípios a principal variável discriminante dos graus de municipalização é ter assinado ou não convênios de transferência com o governo do estado. Porém, esta variável não é relevante no caso dos municípios administrados pelo PT, PMN e PSL ou porque não fizeram nenhuma municipalização ou a municipalização foi feita sem adesão ao programa do governo estadual. No caso deste conjunto de prefeituras, a principal variável que discrimina os graus de municipalização é a receita tributária per capita em 1997 (em Reais de 2006). Note que embora o número de casos a partir desse ramo seja muito pequeno (menos de 2% do total), ainda assim é representativo desse conjunto de municípios, já que estou analisando o universo dos municípios paulistas. Nos municípios com arrecadação própria menor que R\$ 88,00 a municipalização foi muito baixa ou inexistente, revelando a importância dessa variável para este conjunto de municípios com

---

<sup>62</sup> Não há casos de alta municipalização neste grupo de prefeituras. Como as categorias alta e média foram somadas, o ramo indica a presença de alta mas, como vimos, acima, nenhuma prefeitura do PT promoveu uma alta ou altíssima municipalização. O mesmo se aplica para o PMN e o PSL.

baixa capacidade de adicionar recursos próprios para criar uma rede de ensino sem aderir aos incentivos do programa de municipalização do estado. Porém, se a arrecadação está acima de R\$ 88,00, já aparecem casos de prefeituras que ampliaram o atendimento, mesmo sem a assinatura de convênios, mas essa estratégia não permitiu uma rápida ou um alto grau de municipalização do ensino.

Com relação aos dois outros grupos de municípios, a variável assinatura de convênios é central para discriminar os graus de municipalização. No caso do primeiro grupo (ver página B do Chaid), que inclui prefeituras do PMDB, PFL, PPB etc., não assinar convênios com o governo do estado está associado à baixa/nenhuma municipalização, assim como observado para o universo dos municípios paulistas que, como vimos, é uma variável central para explicar os casos de rápido crescimento do atendimento municipal.

Por outro lado, dentre aqueles que não assinaram convênios, o nível de riqueza econômica de um município, medido pelo valor adicionado per capita em 1997, discrimina um pouco esses municípios. Quando o valor adicionado está abaixo de R\$ 6.362,00 (a média geral é de R\$ 8.000,00 em reais de 2006) há maior presença de municípios de baixa ou nenhuma municipalização em comparação aos municípios de maior dinâmica econômica mas não se trata de uma diferença muito grande. Ainda assim, com maior dinâmica econômica, mesmo sem assinatura de convênios com o governo do estado, aparecem casos de altíssima municipalização e maior presença de média/alta municipalização.

Com relação àqueles que assinaram convênios, como esperado, há maior municipalização. Nestes casos, o próximo ramo da árvore sugere que o tamanho da população em idade escolar, ou seja, os potenciais alunos a serem atendidos, é uma variável importante para discriminar os resultados. Nos municípios

pequenos (menos de 1.400 crianças) e que assinaram convênios, foi possível promover uma rápida municipalização<sup>63</sup>. Ao contrário, nos municípios de maior porte populacional, há menor presença de casos de altíssima municipalização sendo que a principal característica desses municípios é ter efetuado uma média ou alta municipalização.

Com relação ao terceiro grupo de municípios (página C do Chaid), que inclui as prefeituras administradas pelo PSDB, a assinatura de convênios é também central para discriminar os casos no interior deste conjunto de municípios. Não assinar convênios produz muito mais casos de baixa ou nenhuma municipalização, os casos de média, alta ou altíssima municipalização são mais raros sem adesão ao programa estadual. Note que, de forma muito similar ao restante dos municípios, independente da filiação partidária, a capacidade de arrecadação própria desse conjunto de municípios que não assinaram convênios é uma variável importante para discriminar os graus de municipalização. Nos municípios de menor receita tributária per capita em 1997 (abaixo de R\$ 111,00) há uma forte presença de casos de baixa ou nenhuma municipalização ou, dito ao contrário, poucos casos de municípios deste tipo conseguiram promover uma expansão significativa de suas redes de ensino. Por outro lado, e diferentemente dos casos dos municípios do primeiro grupo (PMDB, PFL etc.), quando a arrecadação própria está acima de R\$ 111,00 per capita, é possível realizar uma maior expansão do atendimento municipal mesmo sem a assinatura de convênios com o governo do estado.

Por fim, o último ramo da árvore discrimina os municípios do terceiro grupo (PSDB etc.) que optaram por assinar convênios com o governo do estado.

---

<sup>63</sup> São municípios que precisariam de uma ou duas escolas para atender a totalidade dos alunos de 1ª a 4ª série. Somente a título de ilustração podemos fazer o seguinte cálculo: 1.400 crianças em classes de 35 alunos equivalem a uma demanda de 40 classes. Se uma escola funcionar com dois turnos diurnos, 20 salas de aulas seriam suficientes para atender os alunos (20 classes no período da manhã e 20 classes no período da tarde, por exemplo). Neste caso, duas escolas (prédios) com 10 salas de aulas cada seriam suficientes para atender a totalidade da população em idade escolar.



Dentre estes, o porte da população em idade escolar é uma variável importante para discriminar o grau de municipalização, assim como no caso do primeiro grupo de municípios que assinaram convênios, ou seja, independentemente da filiação partidária. Nos municípios de menor porte populacional (menos de 1.400 crianças), há uma forte presença de casos de altíssima municipalização. O interessante, no caso deste último ramo, é que o porte está aberto em três categorias. Nos municípios entre 1.400 a 7.000 crianças, aumenta a participação de casos de média ou alta municipalização e cai a de altíssima ou rápida. Mas a presença de casos de altíssima municipalização dentre os municípios com mais de 7.000 crianças é um evento raro e, neste conjunto de municípios, o maior porte populacional implicou um avanço médio ou alto da municipalização no período.

A análise global dessas variáveis neste capítulo revela os seguintes aspectos que estão associados ao grau de municipalização. Com relação à filiação partidária, podemos dizer, como esperado, que as prefeituras do PSDB compartilhavam a agenda do governo do estado, do mesmo partido, e isto se reflete numa maior municipalização nestas prefeituras. Com relação ao restante dos municípios com forte presença de casos de altíssima municipalização, mas com prefeitos de outros partidos, não é possível afirmar se existia ou não alguma afinidade política com a agenda de descentralização do governo do estado, ainda que a maioria dessas prefeituras tenha assinado convênios de transferência com o governo estadual. A única informação curiosa que sugere que pelo menos em alguns casos a adesão ao programa de municipalização pode estar associada a alguma afinidade política é que os dois partidos com maior proporção de casos de alta e, especialmente, de altíssima municipalização estavam coligados nas eleições para governador em 1998 com o PSDB na chapa

Covas/Alckmin, ou seja, no meio das administrações municipais: PSD e PTB. Em que medida isto refletiria uma política de alianças e de apoio ao programa de municipalização do governo do estado, naquele momento, é algo impossível de responder aqui.

Também como esperado, destaca-se o PT, que fez oposição sistemática ao programa de municipalização do estado de São Paulo, com nenhum caso de alta ou altíssima municipalização, basicamente porque optou por não assinar convênios de transferência com o governo do estado, um instrumento que, como vimos, agiliza a transferência de escolas e alunos.

Com relação ao porte populacional podemos dizer que essa é uma variável muito importante para os casos de rápida municipalização: quanto menor o número de alunos/crianças a ser atendido, mais fácil é efetuar uma municipalização integral da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série em apenas uma administração. O contrário também é válido: nos municípios de maior porte populacional, a presença de casos de altíssima municipalização é rara<sup>64</sup>.

A baixa disponibilidade de recursos fiscais de um município, tanto em termos de arrecadação própria como de valor adicionado, sugere ser esta condição um entrave à criação ou expansão de uma rede municipal de ensino. Ao contrário de estudos que tendem a afirmar que a municipalização foi mais intensa nos municípios mais pobres, a análise do universo dos municípios paulistas sugere o contrário: nos municípios paulistas muito pobres, a municipalização não ocorreu. Isto mesmo num contexto institucional em que há os incentivos e punições atrelados ao Fundef e da possibilidade de aderir ao programa estadual de municipalização. A principal razão disto parece estar

---

<sup>64</sup> Note que vimos que a taxa de crescimento da população em idade escolar também tinha um peso importante nos casos de baixa ou nenhuma municipalização. Como cerca de 70 municípios não haviam sido criados em 1991, esta variável tinha muitos casos sem informação ('missing'), o que pode ter sido a razão de não ter entrado nas análises de CHAID como variável relevante.

associada à impossibilidade de custear uma rede de ensino somente com os recursos transferidos do Fundef, o que pode ser algo específico do estado de São Paulo, em municípios de baixa disponibilidade orçamentária para complementar recursos.

Em resumo, com relação aos fatores que influenciaram as estratégias de municipalização em São Paulo no período pós-Fundef, esta tese conclui que é possível propor o seguinte modelo explicativo, que pode ser testado em outros estados ou mesmo em outras políticas que embutem incentivos para a ampliação da oferta de serviços pelos governos municipais:

- 1) Se um município tiver uma baixíssima disponibilidade de recursos orçamentários, independente do porte populacional e da filiação partidária do prefeito, ele tende a não assinar convênios com o governo do estado, nem a promover a municipalização, pois os ônus envolvidos são superiores aos ganhos de receita esperados;
- 2) Se um município apresentar um patamar mínimo de disponibilidade de recursos, tiver um pequeno porte populacional e assinar convênios com o governo do estado, as chances de se efetivar uma rápida municipalização são grandes. Se, dentre estes, o partido do prefeito for o mesmo que do governador de estado, as chances de se promover uma altíssima municipalização são ainda maiores, já que há concordância e apoio político com relação à agenda de descentralização e
- 3) Se um município tiver uma arrecadação própria mais alta, ele tem condições de municipalizar sem a assinatura de convênios com o governo do estado mas casos de rápida municipalização são raros. Se um município for administrado pela principal força oposicionista ao governo

do estado, as chances de assinar convênios com o governo do estado estão próximas de zero, pois é necessário apresentar-se como uma alternativa distinta e viável ao partido no poder na dinâmica de competição por votos.

## **Conclusões**

Ao final, o que esta tese tem a dizer sobre os fatores que afetaram as escolhas dos governos subnacionais em assumir ou não o atendimento de alunos do ensino fundamental?

O Fundef, entendido como uma das regras institucionais em jogo, é um elemento importante para explicar o crescimento da municipalização em nível nacional, pois alterou os cálculos dos governos subnacionais com relação à decisão de atender ou não alunos do ensino fundamental. Sem a aprovação dessa norma institucional poderíamos esperar a manutenção do status quo, ou seja, o crescimento da municipalização teria tido uma velocidade muito mais lenta do que a observada no período pós-Fundef, pois continuaria dependente de iniciativas isoladas dos governos estaduais.

Porém, esta regulação setorial específica – as regras do Fundef – isoladamente não explica nem a ocorrência da municipalização nem a grande variação de resultados entre os estados brasileiros e entre os municípios paulistas. Como vimos, mesmo estando todos os governos subnacionais sujeitos à mesma regra de incentivos e constrangimentos do Fundef, há estados em que a municipalização foi mais intensa e outros em que foi insignificante. Além disso, a municipalização variou também com relação aos ciclos do ensino fundamental: em alguns estados a ênfase foi na 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série; em outros, nas séries finais ou, ainda, todo o ensino fundamental.

Estas evidências empíricas, que desafiam a interpretação que atribuiu o processo de municipalização a um único fator causal, foram o objeto desta tese. A interpretação dominante, que atribuiu o incremento da municipalização exclusivamente às regras do Fundef, derivadas do interesse dos municípios em ampliar suas receitas orçamentárias, não explica a variação de resultados

encontrados. Em outras palavras, essa racionalidade não é suficiente para explicar o resultado, pois, em tese, os governos estaduais também poderiam ter o mesmo interesse. Essas interpretações estão restritas à análise de apenas um dos fatores que afetaram o resultado. Como o crescimento da municipalização coincidiu temporalmente com a implementação do Fundef, esses estudos assumem que este é, necessariamente, o único elemento causal do resultado.

Como vimos, os atores políticos que apresentaram e apreciaram a emenda do Fundef na arena federal também esperavam e, em certa medida, desejavam que o Fundef produzisse um incremento na descentralização do ensino fundamental para os municípios. No entanto, as regras do Fundef não são suficientes para explicar as escolhas dos governos subnacionais.

O mecanismo que explica o crescimento da municipalização em nível nacional e não, ao contrário, estadualização das matrículas do ensino fundamental é o interesse dos governos estaduais em promover a descentralização para seus municípios. E esse interesse, por sua vez, é explicado por outras regras da legislação federal que forçaram os estados a um ajuste fiscal de controle dos gastos públicos, inclusive forçando-os a cortes drásticos, como no caso dos gastos com pessoal.

A existência de programas estaduais com incentivos adicionais à municipalização ainda é o fator decisivo para explicar as decisões dos governos municipais de assumir novos encargos, como observado nos cinco estados da federação que apresentaram o maior incremento: Espírito Santo, Pará, São Paulo, Bahia e Ceará. No outro extremo, estados fortemente atingidos pela perda de receitas com a implementação do Fundef, como é o caso do Rio de Janeiro e do Paraná, não adotaram programas estaduais de descentralização com incentivos adicionais ao Fundef. Nestes, o crescimento da municipalização

foi modesto, incluindo mesmo um pequeno incremento na estadualização das matrículas nas séries finais do ensino fundamental.

As razões para essas escolhas, no entanto, demandariam uma investigação mais detalhada, o que foi possível fazer, nesta tese, para o estado de São Paulo. De qualquer forma, a análise dessa política demonstra a centralidade dos governos estaduais para explicar a municipalização e, nesse sentido, podemos dizer que esse nível de governo continua a ser um ator central para a implementação de políticas públicas num estado federativo.

No caso dos municípios paulistas, vimos que, como esperado, a combinação dos incentivos das regras do Fundef e do programa do governo estadual é o principal fator explicativo do intenso crescimento da municipalização, por meio da assinatura de convênios de transferência, que implicaram rápida municipalização e recuperação (ou aumento) das receitas atreladas ao Fundef. Poucos municípios conseguiram aumentar seu atendimento somente com os incentivos do Fundef, cerca de 12% deles. Para que um município, por si só, tenha condições de financiar a municipalização, é preciso que ele tenha uma capacidade de arrecadação própria mais alta. Isto significa que a capacidade de gasto – em particular a capacidade de arrecadação – de fato afeta as escolhas dos governos subnacionais.

Porém, mesmo com os incentivos das regras do Fundef e do programa estadual, há um conjunto significativo de municípios que, ainda assim, optaram por não municipalizar. A principal característica destes municípios é a baixa disponibilidade de recursos orçamentários. Ao contrário do que algumas análises sobre a municipalização do ensino no período pós-Fundef afirmam, no estado de São Paulo, ela não ocorreu entre os municípios mais “pobres” ou “frágeis”. Pelo contrário, pelo menos no caso dos municípios paulistas, os

recursos atrelados ao Fundef não são suficientes para cobrir os custos reais de gestão de redes de ensino.

Dentre aqueles que optaram por ampliar seu atendimento, o porte da população a ser atendida é um fator que afeta o resultado: nos municípios pequenos foi possível transferir a totalidade da 1ª a 4ª série em apenas uma administração municipal. Ainda assim, essa rápida transferência nos municípios de pequeno porte populacional só ocorre se há assinatura de convênios com o governo do estado.

Ao contrário do observado para os estados, como a situação das contas públicas municipais não apresentava o mesmo grau de gravidade, no caso dos municípios paulistas, variáveis como o aumento de gasto de pessoal - ativo ou inativo - não se tornaram um obstáculo à decisão de aumentar a oferta de ensino fundamental.

Assim, as mesmas regras institucionais – do Fundef e de gasto com pessoal -- geraram efeitos diferentes do que gerou para os municípios, dado que o contexto ou as condições eram diferentes.

Com relação aos partidos, não foi encontrado nenhum padrão que reflita uma associação entre clivagem ideológica de tipo “direita-centro-esquerda” e municipalização do ensino. Porém, a razão disso é que a classificação ideológica não capta as reais clivagens partidárias que ocorreram na arena federal e no estado de São Paulo. A distinção relevante, no caso desta política, é ser governo ou oposição. Sob essa ótica, podemos observar padrões partidários como um fator relevante para explicar as diferentes estratégias de municipalização adotadas pelos governos subnacionais.

Se controlamos pela política pública -- neste caso, o Fundef -- a presença de governadores e prefeitos do PSDB – que também detinha a Presidência e o



Ministério da Educação - é maior nos casos de alto crescimento da municipalização, tanto nos estados como nos municípios paulistas. Isto indica que houve maior adesão à agenda de descentralização entre os membros deste partido, num momento em que este ocupava o governo federal. Portanto, se observamos as clivagens na implementação de políticas pelos governos subnacionais, controlando pela clivagem da arena federal, há evidências da existência efetiva de agremiações nacionais e, mais do que isto, de uma coordenação nacional entre diferentes níveis de governo comandados por um mesmo partido.

Outro partido que parece ter ações coordenadas nacionalmente é o PT. Na arena federal e no estado de São Paulo, este partido fazia oposição ao governo. No estado de São Paulo a posição do PT, assim como da APEOESP, era contrária ao programa estadual de municipalização. Essa oposição não significava, necessariamente, uma posição programática contrária à descentralização em si, uma vez que algumas prefeituras petistas aumentaram a oferta de ensino fundamental, porém o fizeram sem a assinatura de convênios com o governo do estado. Ao mesmo tempo, este partido, ao adotar tal discurso oposicionista, pode ter perseguido uma estratégia de se estabelecer como uma força alternativa para o eleitorado.

Com relação ao restante dos partidos, não tenho informações suficientes para especular sobre uma possível coordenação nacional de estratégias de governo ou mesmo como eles se posicionavam, naquele momento, com relação ao governo estadual. A única informação curiosa é a presença de prefeituras do PSD e do PTB - que realizaram uma alta municipalização e estavam, ao mesmo tempo, coligados nas eleições para governador em 1998 com o PSDB. Mas esse resultado não é suficiente para dizer se aqueles partidos apoiavam a agenda de

descentralização do governo estadual. Pode se tratar de uma associação espúria: por exemplo, são, na verdade, municípios de pequeno porte populacional, daí a rápida municipalização.

Por fim, esta tese confirma os achados dos estudos sobre federalismo e relações intergovernamentais de que o governo federal tem sim condições de aprovar medidas que interferem na autonomia de gastos dos entes federados.

A combinação de um consenso sobre a necessidade de reforma, uma maioria parlamentar disciplinada da base do governo e representação dos interesses do governo em plenário na figura dos líderes dos partidos e, especialmente, do relator garantiu a aprovação de uma medida que interferia diretamente nas contas dos governos subnacionais. Não se verificou nenhum padrão de comportamento parlamentar, tanto nos debates como nas votações nominais em plenário, que pudesse indicar a existência de bancadas estaduais organizando-se para impedir a aprovação da emenda. Além disso, os aspectos substantivos da proposta, especialmente a possibilidade de um aumento considerável nos salários dos profissionais do magistério sem alterar a carga tributária, tornaram a oposição pública à medida mais difícil.

Por outro lado, o papel dos governos estaduais continua central em políticas que envolvam a adesão dos governos subnacionais, como as de descentralização de serviços públicos. Os governos estaduais, ainda que não sejam um obstáculo à aprovação de uma norma legal na esfera federal, permanecem como atores decisivos para a implementação de políticas, haja vista o papel central desses governos para explicar os diferentes graus de descentralização observados. Na verdade, podemos dizer que o Fundef acabou por gerar melhores condições para os executivos estaduais interessados em transferir a responsabilidade pelo

atendimento do ensino fundamental a seus municípios. Talvez por se tratar de uma federação, tal resultado não poderia ser diferente.

## **Referências Bibliográficas**

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. C.. Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação – SIGPE: Diagnóstico para 1995. **Textos para Discussão IPEA**. Brasília, nº 674, outubro de 1999.

ABREU, M. Câmara. Levantamento de dados, textos, artigos etc. sobre municipalização do ensino, com ênfase no estado do Maranhão. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília, julho de 2003.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Hucitec/USP. São Paulo, 1998

\_\_\_\_\_. Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ADRIÃO, T. M. F. Um Novo Modelo de Oferta do Ensino Fundamental em São Paulo: Dividir Para Reinar. In: ANAIS DA 26ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Poços de Caldas, 2003.

ALMEIDA, M. H. T. e CARNEIRO, L. P. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. **Opinião Pública**. Campinas, vol. IX, n.1, 2003.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

APEOESP. Estudo sobre o Fundef, a QESE e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo exercício de 2003. São Paulo, junho de 2003, mimeo.

ARELARO, L. R. G.O Ensino Fundamental no Brasil: Avanços, Perplexidades e Tendências. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, especial outubro, 2005.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.14, no.40, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais”. **Dados**, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº3, 2002.

\_\_\_\_\_; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder de voto e estratégias de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 7, vol. 3, 2002.

\_\_\_\_\_. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18, nº 2. 2005.

\_\_\_\_\_. Coordinating policies in a fragmented federal state: the Brazilian case. XX Congresso da International Political Science Association, Fukuoka, 10-13 de julho, 2006, mimeo.

\_\_\_\_\_. A Agenda Institucional. Dossiê do XXX Encontro da ANPOCS. Caxambu, 2006

\_\_\_\_\_. **A Centralização do Estado Federativo Brasileiro**. Tese de Livre-docência defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2007.

BACCHETTO, S. (1997?). Reforma organizacional do setor educacional público: Os Projetos existem. **Textos Técnicos FUNDAP**.

BARRETT, S. M. 2004. Implementation Studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation Studies. **Public Administration**, vol. 82, n. 2. Blackwell, Oxford (UK)/Malden (USA).

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2001.

BRASIL (1998). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Gráfica do Senado Federal.

BRASIL (1996a). Emenda Constitucional n. 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em: 8 de agosto de 2003.

BRASIL (1996b). Lei n. 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em: 8 de agosto de 2003.

BRASIL (1996c). Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em: 8 de agosto de 2003.

CAMARGO, R. B. Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa... **Educar**, Editora da UFPR, Curitiba, n. 22, 2003.

CARNEIRO, L.P; ALMEIDA, M. H. 2006. Defining the local political arena: Municipal party systems in the Brazilian federation, mimeo.

CASASSUS, J. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿ mitos o realidades? In: COSTA, V. L. (org.). **Descentralização da Educação – novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

CASTRO, J. A. de. O Fundef e o seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental”. **Textos para Discussão IPEA**. Brasília, nº 604, novembro de 1998.

\_\_\_\_\_; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental: Descentralização e Novos Mecanismos de Gestão. **Textos para Discussão IPEA**. Rio de Janeiro, nº 745, julho de 2000.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**: Financiamento da Educação no Brasil, Brasília, INEP, vol. 18, dezembro de 2001

\_\_\_\_\_; SADECK, F. Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000. **Textos para Discussão IPEA**. Brasília, nº 955, junho de 2003.

CASTRO, M. H. G. O impacto da implementação do Fundef nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lucia Cabral. (org.). **Descentralização da Educação – novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

CINTRA, L. C. Evolução real e alterações na estrutura de gastos com o ensino de 1º e 2º graus na Secretaria da Educação do estado de São Paulo. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, ano 2, nº 5, págs. 50-67, dezembro de 1982.

\_\_\_\_\_. Financiamento e gastos governamentais em educação. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, ano 2, nº 5, págs. 31-49, dezembro de 1982.

COSTA, V. L. C. 1998. Descentralização da Educação no Brasil: as Reformas Recentes no Ensino Fundamental. **Cadernos de Pesquisa NEPP**. Campinas, Unicamp, nº 38.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação na Revisão Constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista, EUSF, 2003.

DCD (Diários da Câmara dos Deputados). Datas das publicações citadas: 24/10/1995; 22/11/1995; 20/04/1996; 23/04/1996; 08/05/1996; 09/05/1996; 23/05/1996; 13/06/1996 e 19/06/1996. Brasília. Acesso em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

DIEMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Research Paper Studies**, Stanford University, n. 1699, august 2001.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. London: Routledge and Keagan Paul, 1957.

DSF (Diários do Senado Federal). Data da Publicação: 05/04/1999. Brasília. Acesso em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994.

\_\_\_\_\_. A plea for mechanisms. In: HEDSTRØM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.) **Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 14, n. 39, fevereiro de 1999.

FERNANDES, M. D. E. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de mato grosso do sul (1991 a 1994)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade estadual de Campinas, 20001

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. 2005. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4.

\_\_\_\_\_; TORRES, H. G.; ARRETCHE, M.; BICHIR, R. M. Determinantes do Acesso a Serviços Públicos. Relatório de pesquisa. IPEA/CEM/CEBRAP, Brasília, mimeo, 2005.

FIPE. Balanço do primeiro ano do Fundef. Brasília, Ministério da Educação, março de 1999.

FSP (Folha de São Paulo). Ver referências na próxima lista.

GOMES, S. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um Estudo de Caso da Assembléia Constituinte (1987-1988). **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 1, 2006.

HAM, C.; HILL, M.: **The policy process in the modern capitalist state**. Harvester Wheatsheaf, London, 1993.

HILL, M. Implementation: an overview. In: \_\_\_\_\_ **The Public Policy Process**. Pearson Longman, 2004.

IMMERGUT, Ellen. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 30, fevereiro de 1996.

\_\_\_\_\_. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, pp. 5-34, 1998.

KELLY, N. Political Choice, Public Policy, and Distributional Outcomes. **American Journal of Political Science**, Vol. 49, No. 4, October 2005, Pp. 865–880.

KREHBIEL, K. “Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress”. In: McCubbins, M.; Sullivan, T. (eds.). **Congress: Structure and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

LACZYNSKI, P. A influência do Fundef no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, n. 38, maio de 2004.

LOUREIRO, J. J. P. Descentralização, municipalização e Fundef no Pará. In: COSTA, V. L. C. (org.). **Descentralização da Educação – novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

LUBAMBO, C. W. 2006. **Desempenho da Gestão Pública: Como a População Avalia o Governo em Pequenos Municípios?** Recife, Fundação Joaquim Nabuco e Ministério da Educação.

MACEDO, M. L.; BATISTA, M. J.; LAGARES, R. Institucionalização do Sistema Municipal de Educação. **Cartilha da UNDIME** (União dos Dirigentes Municipais de Educação). Tocantins, 4ª edição, 2006.

MAINWARING, S. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: \_\_\_\_\_; SHUGART, M. S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York, Cambridge University Press, 1997.

MALUF, M. M. B. & SOUZA, A. N. Educação: Descentralização e Reformas. In: CEPAM (org.) **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, vol. 1, 1999.

MARQUES, E. Apresentação. Dossiê do XXX Encontro da ANPOCS. Caxambu, 2006.

MARTINS, A. M. A Descentralização como Eixo das Reformas do Ensino: uma Discussão da Literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, ano XXII, n. 77, Dezembro, 2001.

\_\_\_\_\_. A Política Educacional Paulista: Controvérsias em Torno dos Conceitos de Descentralização e Autonomia – 1983 a 1999. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, vol. 24, n. 83, agosto, 2003a.

\_\_\_\_\_. Uma análise da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, novembro, 2003b.

MEC (Ministério da Educação). Fundef – Relatório Sintético 1998-2002. Brasília, 2002. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>, acesso em setembro de 2005.

MEC (Ministério da Educação). Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre o Valor Mínimo do Fundef. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=105>, acesso em setembro de 2005.

MEC (Ministério da Educação). Manual de orientação do Fundef, 2004. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em outubro de 2006.

MEDEIROS, M., BRITTO, T.; SOARES, F. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, n. 1283, junho, 2007.

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005.

MENEZES, R. M. Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira. **Em Aberto: Financiamento da Educação no Brasil**, Brasília, INEP, vol. 18, dezembro de 2001.



MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. Do Teachers' Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brazil, mimeo, 2006.

MOLINA, C. G. "Las Reformas Educativas En América Latina: ¿Hacia Una Mayor Equidad?. Publicação do Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", Washigton, novembro de 2000.

MONLEVADE, J. A. C de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

MORROW, J. D. **Game theory for political scientists.** Princenton, Princenton University Press, 1994.

NASPOLINI, A. Descentralização da educação: a caminhada cearense. In: COSTA, V. L. C. (org.). **Descentralização da Educação – novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

NEGRI, B. O Financiamento da Educação no Brasil. **Textos para Discussão.** Brasília: INEP, n. 1, 1997.

NEUBAUER, R. Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V. L. C. (org.). **Descentralização da Educação – novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: Fundap, Cortez, 1999, p. 168-187.

OESP (O Estado de São Paulo). Ver referências na próxima lista.

OLIVEIRA, F. A. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. Projeto "Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental" (EBAP/FGV e Fundação K. ADENAUER), outubro de 2001, mimeo.

OLIVEIRA, M. N. A Gestão Descentralizada da Educação no Estado da Bahia: a Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental. In: ANAIS DA 29ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Caxambu, MG, 2006.

PARENTE, M.M.A. e LÜCK, H. Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental. **Texto para Discussão IPEA.** Rio de Janeiro, n. 675, outubro de 1999.

PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação, Impasses e Desafios da Educação Básica.** Campinas: Editora da Unicamp, São Paulo: AnnaBlume Editora, 2000.

PETERS, G.B. Institutional Theory: Problems and Prospects. **Political Science Series,** n. 69. Viena, Institute for Advanced Studies, 2000.

\_\_\_\_\_. Policy Reform: Is Uniformity the Answer? **The Political Quarterly,** Oxford and Malden, vol. 74, n. 4, p. 421-428, October 2003.

\_\_\_\_\_. **Institutional Theory in Political Science: The ‘New’ Institutionalism.** New York, Continuum, 2005.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, vol.94, n. 2, june, 2000.

\_\_\_\_\_. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: PIERSON, P. (org.). **The New Politics of the Welfare State.** Oxford: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (eds.). **Political Science: State of the Discipline.** New York, Norton, 2002.

PINTO, J. M. de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Ed. Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil: Um Balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, setembro 2002. PSDB. Programa do Partido da Social Democracia Brasileira. Comissão Executiva Nacional, 1988.

PRZEWORSKI, A. Institutions Matter? **Government and Opposition.** London, vol. 39, issue 4, 2004.

RIBEIRO, L. R. **Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003).** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005.

RIBEIRO, M. R. D. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade estadual de Campinas, 2002.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre Significados e Medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun, 2004.

\_\_\_\_\_; WIBBELS, E. Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems. **World Politics**, n. 54, July 2004.

RODRIGUES, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes.** Campinas, ano XXI, nº 55, novembro de 2001.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.17, no.49, junho de 2002.

SAMUELS, D. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. **Comparative Politics**, vol. 33, nº 1, 2000.

SANTOS, J. M. T. P. O processo de municipalização no Estado do Paraná. **Educar.** Curitiba, Editora UFPR, n. 22, 2003.

SÃO PAULO. Quadro comparativo das constituições do estado de São Paulo (atualizado até fevereiro 2006). Assembléia Legislativa do estado de São Paulo. São Paulo, 2006.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos Estados Brasileiros: uma Análise após a Redemocratização**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.

SCHIMDT, V. V. **Coerência Programática e Disciplina Parlamentar: Partidos Políticos Frente à Proposta das Organizações Sociais**. São Paulo. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

SEMEGHINI, U. C. Fundef: corrigindo distorções históricas. **Em Aberto: Financiamento da Educação no Brasil**, Brasília, INEP, vol. 18, dezembro de 2001.

SHEPSLE, K. A. “Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress”. In: Chubb, John E. & Petterson, Paul E. (eds.). **Can the government govern?** Washington: Brookings Institution, 1989.

\_\_\_\_\_; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. New Your, London, WW Norton & Company, 1997.

SOUZA, C. Dez Anos de Descentralização: A Experiência dos Municípios Brasileiros. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (eds.). **Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, 2001.

\_\_\_\_\_. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdade e de Descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, nº 7 (3), 2002.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, vol.12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo, Prentice Hall, 2005.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2, 1999.

TORRES, H. G., PAVEZ, T. R., GOMES, S., BICHR, R.M. Educação na Periferia de São Paulo: ou como Pensar as Desigualdades Educacionais? Trabalho apresentado no Workshop “Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies”. Observatório das Metrôpoles e Programa de Investigación sobre integración social, pobreza y exclusión (IPES). Rio de Janeiro, 31 agosto a 2 de setembro de 2006.

TCSP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo). Contas anuais do governador do estado de São Paulo. Contas dos anos de 1998, 1999, 2000, 2003 e 2004. Disponível em [www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/resultados/contagov.shtm](http://www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/resultados/contagov.shtm).

TSEBELIS, G. **Nested games. Rational choice in comparative politics**. University of California Press, 1991.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, junho de 2005.

\_\_\_\_\_; SANTOS, W. S. 2006. Regras, Ideologia Partidária e Escolha dos Eleitores: um balanço sobre o comportamento fiscal dos municípios paulistas. XXX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu/MG, mimeo.

VEJA. “O Simples Funciona: MEC revoluciona o ensino sem projetos mirabolantes”. Disponível em [http://veja.abril.com.br/290498/p\\_094.html](http://veja.abril.com.br/290498/p_094.html).

WB (The World Bank). (s/d). Documento retirado do site da instituição. Disponível em <http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/Education.html>.

## **REFERÊNCIAS - JORNAIS O ESTADO DE SÃO PAULO E FOLHA DE SÃO PAULO**

### **FSP (Folha de São Paulo)**

07/04/1995 - ROSSETTI, Fernando. Ensino deve manter paralisação. Cotidiano, pág. 3.

17/08/1995 - ROSSETTI, Fernando. Professores questionam a imposição do projeto. Cotidiano, págs. 3-4.

29/08/1995 – SANTANA, Mônica. Governo vai criar novo fundo para a educação. Cotidiano, págs. 3-4.

01/09/1995 - ROSSETTI, Fernando. Nove milhões serão cadastrados. Cotidiano. Página Especial A-1.

02/09/1995 - FHC debate base de apoio com tucanos. Brasil, pág. 1-8.

05/09/1995 – ROSSETTI, Fernando. Cidades de SP temem programa do governo. Sindicato quer definição de gastos. Cotidiano, pág. 3.

27/10/1995 – ROSSETTI, Fernando. Governo define reforma até dezembro. Cotidiano, págs. 3-4.

22/11/1995 - VALENTE, Ivan. Artigo: Nivelamento por baixo. Cotidiano, págs. 3-2.

26/03/1996 - ROSSETTI, Fernando. Programa foi lançado ontem em SP; rede estadual ficaria com o 2º grau e 5ª a 8ª série em cidades pequenas. Cotidiano, pág. 3-4.

23/09/1996 – PARDI, Bia. Artigo: Municipalização do ensino. Cotidiano, pág. 3-10.

21/02/1997 - Cidades pedem tempo para assumir ensino. Cotidiano, pág. 3.

28/07/1997 - ROSSETTI, Fernando. Secretária pede que sociedade pressione por 1º grau melhor (entrevista com Rose Neubauer). Brasil, pág. 1-4.

15/09/1997 – ANGELO, Claudio. Investimentos no ensino cairão 41%. Folha Ribeirão. Cotidiano, págs. 3-5.

18/10/1997 - Prefeitos de SP criticam 'fundão'. Cotidiano, pág. 3-8.

18/11/1997 - ROSSETTI, Fernando. Debate sobre magistério acaba em discussão. Cotidiano, pág. 3.

16/03/1999 - Maioria dos Estados "perde" dinheiro. Brasil. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br).

05/02/2002 - Vereador tenta barrar retenção do Fundef em Campinas. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)

13/03/2003 - São José dos Campos perde R\$ 29,5 mi para o Fundef. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)

### **OESP (O Estado de São Paulo)**

13/02/1996 - GOLDEMBERG, José. Artigo: A municipalização do ensino fundamental. Opinião, pág. A2.

28/10/1996 – BAPTISTELLA, Rosa Luiza. Estado pretende intensificar processo de municipalização da rede escolar. Primeiro caderno, pág. A 13.

20/06/1997 – BRIDI, Milton. Congresso debate municipalização do ensino. Cidades, pág. C6.

08/08/1997 - Estado faz convênios com prefeituras para municipalizar ensino de 1º grau. Primeiro Caderno, pág. A 25.

26/01/1998 - As primeiras irregularidades não podem invalidar o Fundo do Ensino Fundamental. Editorial, pág. A 3.

23/03/1998 – ATHIAS, Gabriela. Prefeituras rejeitam municipalização do ensino. Geral, pág. A 8.

## **Apêndice A**

### ***Notas Metodológicas: Organização do Banco de Dados, Fontes de Dados e Cálculos dos Indicadores Utilizados***

#### Sumário

1) Banco de Dados com Informações Municipais – Visão Geral.....	199
2) Dados sobre Matrículas (fonte e organização) .....	199
3) Informações sobre assinatura de convênios de transferência.....	200
4) Indicadores utilizados, observações e fontes de dados .....	203
5) Metodologia para o cálculo do gasto aluno/ano no ensino fundamental da rede estadual (1998 a 2004).....	207
6) Observações sobre a Técnica de CHAID.....	211

### **1) Banco de Dados com Informações Municipais – Visão Geral**

O banco de dados original utilizado para os testes empíricos nesta tese traz informações para todos os municípios paulistas (645) organizadas para duas administrações municipais. O primeiro período refere-se à administração eleita em 1996, que toma posse em 1997 e permanece no poder até 2000. O segundo período totaliza os mesmos dados e informações para a administração eleita em 2000, que toma posse em 2001 e permanece até 2004. Assim, cada município está listado duas vezes no banco de dados: na primeira e segunda administração.

Esse banco de municípios agrega dados de diferentes fontes de dados. As variáveis desse banco juntam dados brutos, originais, com alguns indicadores calculados especialmente para os testes de hipóteses discutidas ao longo dessa tese. Todas essas informações são detalhadas mais à frente.

Como a fonte dados variava, de acordo com a informação, foi necessário um trabalho de compatibilização de toponímias e de inserção de um código único de identificação dos municípios (adotei o código do IBGE) em todos os arquivos antes de fazer a junção final dos arquivos. Como a grafia dos municípios varia a depender de quem produz a informação, esse trabalho de compatibilização teve de ser feito com cuidado e acabou por tomar bastante tempo, porém essencial para garantir a integridade e unidade dos dados.

Praticamente 90% dos dados compilados foram baixados de diferentes sites da Internet. A quantidade de informações disponíveis com uma longa série histórica no caso do estado de São Paulo, disponibilizado pela Fundação Seade, tornou-se uma fonte de informação essencial para a consolidação do banco de dados, o que não seria possível de replicar para outros estados da federação especialmente para informações anteriores a 1998.

Nas seções abaixo apresento em maior detalhe as informações coletadas e os indicadores criados.

### **2) Dados sobre Matrículas (fonte e organização)**

Todas as matrículas utilizadas ao longo da tese têm como fonte de informação os resultados oficiais do Censo Escolar (que serve de base para o cálculo da distribuição do Fundef) e se refere à matrícula inicial, normalmente com base em Março de cada ano. A maior parte das informações sobre matrícula

inicial foi recebida pela Fundação Seade ou coletadas diretamente no site da instituição (especialmente na área “Informações dos municípios Paulistas”). Para alguns anos específicos, os dados foram retirados dos CDs, enviados pelo INEP, que contém os microdados do Censo Escolar e processados por mim, especificamente os anos de 1995 e 2004.

As matrículas foram então organizadas em dois momentos do tempo: no início e ao final da administração municipal de forma a captar o quanto que um dado município aumentou (ou não) a sua oferta de matrículas. Para os objetivos desta tese não interessava precisar a variação nas matrículas ano a ano. Note que o estado das matrículas registradas como ‘início da administração’ não se referem ao ano de posse da administração e sim a do ano anterior. Isto porque o meu objetivo era captar a forma como a administração eleita encontrou a oferta de matrículas deixada pela administração anterior. Assim, por exemplo, para a administração eleita em 1996 e que toma posse em 1997, os dados de matrícula referem-se ao ano de 1996 uma vez que 1997 já refletiria a atuação do executivo municipal recém empossado.

O banco final, desta forma, contém 1.290 registros que combinam o estado das matrículas por município/administração. Os dois quadros a seguir exemplificam os dados organizados.

<b>ADMINISTRA</b>	<b>NOM_MUNIC</b>	<b>% matrículas municipais no início do governo (1996)</b>	<b>% matrículas municipais no fim do governo (2000)</b>
1997-2000	DIADEMA	0,0	6,8
1997-2000	SAO PAULO	35,1	45,5
1997-2000	SANTOS	70,3	88,9
1997-2000	SÃO BERNARDO DO CAMPO	0,0	54,7
1997-2000	AGUAS DE SÃO PEDRO	0,0	100,0

<b>ADMINISTRA</b>	<b>NOM_MUNIC</b>	<b>% matrículas municipais no início do governo (2000)</b>	<b>% matrículas municipais no fim do governo (2004)</b>
2001-2004	DIADEMA	6,8	10,3
2001-2004	SAO PAULO	45,5	44,4
2001-2004	SANTOS	88,9	94,6
2001-2004	SÃO BERNARDO DO CAMPO	54,7	100,0
2001-2004	AGUAS DE SÃO PEDRO	100,0	100,0

### **3) Informações sobre assinatura de convênios de transferência**



Dois conjuntos de dados serviram para consolidar o total de convênios celebrados entre o estado e municípios de São Paulo. A fonte dessas informações é a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo (SEE).

O primeiro conjunto de informações sobre os convênios foi retirado do site da SEE e apresenta todas as resoluções que aprovaram a celebração dos convênios. O documento traz o texto da própria resolução e, em anexo, uma listagem das escolas e classes, em cada município, que foram transferidas na data da resolução.

Essas listagens foram então transformadas num banco de dados e, assim, foi possível fazer a somatória de convênios por município. Um município pode ter celebrado mais de um convênio pois acordou em transferir várias escolas ou classes. Antes disto, foi preciso fazer alguns testes de consistência. Os arquivos inicialmente organizados separadamente, por período, foram sendo testados de forma que não houvesse repetição de registros, erros de digitação, informação incompleta ou aparentemente contraditória etc. Adicionalmente, algumas poucas erratas, publicadas pela SEE, foram incorporadas ou corrigidas no banco de dados. Foram apenas seis casos em que havia erros de informação na listagem original da resolução. Não foram encontrados casos de repetição, ainda que uma escola possa ter sido objeto de mais de um termo de convênio quando, por exemplo, a transferência é progressiva, como detalho mais adiante.

A transferência é registrada por resolução (interna à SEE), escola por escola, após o cumprimento das documentações entre as partes. A transferência pode ser dar de várias maneiras: transferência total da escola, por ciclos ou mesmo séries, ou seja, parcial ou total.

A segunda fonte de informação foi uma planilha que consolida todas as escolas municipalizadas desde 1987. O cruzamento das informações dessa segunda planilha com os arquivos organizados anteriormente mostram algumas inconsistências. Pelo que foi possível observar, o ano que registra a data da municipalização tem critérios diferentes daquele adotado para organizar o arquivo anterior. Não foi possível identificar qual o critério mas, suspeito que essa segunda planilha registra o ano em que a municipalização se deu por completo, ou seja, quando todas as séries foram transferidas ao município. Assim, uma resolução pode estabelecer convênio para algumas classes, num ano, e, no ano seguinte completar o restante das classes. Neste caso, a segunda

planilha de informações parece registrar o ano da municipalização como o final. Por outro lado, algumas informações dessa segunda planilha foram incorporadas ao banco de dados, por exemplo, os convênios anteriores a 1996.

Com relação aos dados anteriores a 1996, onde não havia resoluções listando as escolas, optou-se pela informação mais genérica no site da SEE e os 31 convênios anteriores a 1996 foram inseridos no banco de dados, apesar de não termos a data precisa da aprovação da resolução.

No caso das resoluções do período ‘1999 a 2001’ optou-se por tentar desagregar a informação em anos pois atingia duas administrações municipais diferentes. Com base na mesma listagem da SEE (ver acima) se o convênio estava classificado no banco de dados como celebrado em “1999 a 2001” e o arquivo da SEE apontava o ano específico dentro do intervalo de dados, por exemplo, 2000, substituiu-se o genérico “1999 a 2001” pela informação mais precisa do ano. Ainda assim, nem todos os casos puderam ser substituídos pois restavam dúvidas sobre o exato ano da municipalização. No entanto, a metodologia de classificação parece ser diferente e, portanto, há alguma margem de erro.

Ao final, foram criadas três variáveis:

- Total de convênios aprovados no período 1997 a 2000 por município (incluindo os casos classificados como “1999 a 2001” que não puderam ser reclassificados);
- Total de convênios aprovados no período 2001 a 2006 por município e
- Total de convênios aprovados no período anterior a 1996 (1987 a 1996)

#### 4) Indicadores utilizados, observações e fontes de dados

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO	FONTE DE DADOS
Recursos Fiscais Disponíveis	Receitas municipais correntes (em reais de 2006)	Receitas orçamentárias provenientes de tributos; de contribuições; da fruição do patrimônio; da produção agropecuária, industrial e de serviços; de transferências destinadas a custear Despesas Correntes, recebidas de pessoas de direito público ou privado e, finalmente, o conjunto das receitas provenientes das multas e juros de mora, das indenizações e restituições, da cobrança da dívida ativa e de outras receitas igualmente destinadas a atender despesas classificáveis como Correntes. Englobam a Receita Tributária, as Receitas de Contribuições, a Receita Patrimonial, a Receita Agropecuária, a Receita Industrial, a Receita de Serviços, a Receita de Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes.	Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU
	Receita municipal corrente per capita no início das administrações - 1997 ou 2000 (em reais de 2006)	Variável anterior dividida pela população em 2000	Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU; Censo Demográfico IBGE
	Receita municipal corrente per capita ao final das administrações - 2000 ou 2004 (em reais de 2006)	Variável anterior dividida pela população em 2000	Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU; Censo Demográfico IBGE
	Receita Tributária Municipal (em reais de 2006)	Receitas orçamentárias provenientes da competência constitucional de arrecadar tributos. Englobam os Impostos, as Taxas e as Contribuições de Melhoria.	Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU
	Receita tributária Municipal per capita em 1997 ou 2000 (em reais de 2006)	Variável anterior dividida pela população em 2000	Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU; Censo Demográfico IBGE
	Valor Adicionado Fiscal em 2000 (em reais de 2006)	O Valor Adicionado Fiscal é obtido, para cada município, através da diferença entre o valor das saídas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação prestados no seu território e o valor das entradas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação adquiridos, em cada ano civil. É calculado pela Secretaria da Fazenda e utilizado como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.	Fonte: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda
	VA per capita (pop 2000); em 1997 e 2000 (reais de 2006)	Variável anterior dividida pela população em 2000	Fonte: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; Censo Demográfico IBGE

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO	FONTE DE DADOS
Gastos Municipais	Participação das Despesas Municipais com Pessoal no Total de Receitas Correntes em 1997 e 2001 (em %)	Este indicador retrata o quanto cada município comprometeu dos recursos destinados à manutenção dos serviços, que são de sua competência direta, com o pagamento de salários, auxílios, gratificações e obrigações patronais, como o Fundo de Garantia e contribuições para institutos de previdência, entre outros.	Fundação SeadeMinistério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional
	Despesas Municipais na SUBFUNÇÃO Educação de crianças de 0 a 6 (Creche e Pré) em 1997 e 2002 (em reais de 2006); 0 = sem informação	Refere-se à atual Subfunção Educação Infantil (Função Educação), denominada anteriormente Programa Educação de Crianças de 0 a 6 anos	Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU
	<i>Despesas Municipais NA SUBFUNÇÃO Educa 0 a 6 por aluno de EI (Creche e Pré) da rede municipal em 1999 e 2003 (em reais de 2006); 0 = sem informação</i>		
Matrículas na Rede Pública	Total de alunos de 1ª a 4ª série matriculados na rede municipal no início do período (1996 ou 2000); em 1996 há missing	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 5ª a 8ª série matriculados na rede municipal no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de EF matriculados na rede municipal no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 1ª a 4ª série matriculados na rede estadual no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 5ª a 8ª série matriculados na rede estadual no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de EF matriculados na rede municipal no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 1ª a 4ª série matriculados na rede municipal no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 5ª a 8ª série matriculados na rede municipal no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO	FONTE DE DADOS
	Total de alunos de EF matriculados na rede municipal no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 1ª a 4ª série matriculados na rede estadual no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de 5ª a 8ª série matriculados na rede estadual no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos de EF matriculados na rede estadual no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos matriculados na pré-escola municipal no início do período (1996 ou 2000)	Ver notas acima ; há alguns poucos alunos na rede estadual (menos de 200 para todo o Estado)	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos matriculados na pré-escola municipal no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos matriculados no ensino médio no início do período (1995 ou 2000); não havia dados disponíveis para 1996	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	Total de alunos matriculados no ensino médio no fim do período (2000 ou 2004)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NA 1ª A 4ª SÉRIE EM 2000 OU 1996 (em 96 há missing, 20 casos)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NA 1ª A 4ª SÉRIE EM 2004 OU 2000	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NA 5ª A 8ª SÉRIE EM 2000 OU 1996 (em 96 há missing)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NA 5ª A 8ª SÉRIE EM 2004 OU 2000	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NO EF EM 2000 OU 1996 (em 96 há missing, 20 casos)	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NO EF EM 2004 OU 2000	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO	FONTE DE DADOS
	SALDO DE PONTOS PERCENTUAIS DE MUNICIPALIZAÇÃO ENTRE INICIAL E FINAL	Ver notas acima	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MTR MUNICIPAIS DE PRE-ESCOLA (PERÍODO INICIAL/FINAL)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MTR ESTADUAIS NO ENSINO MÉDIO (PERÍODO INICIAL/FINAL)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC
Aspectos Demográficos	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POP 0 A 6 ANOS DE IDADE (2005/2000 OU 2000/1991)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Demográfico, IBGE.
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POP 7 A 10 ANOS DE IDADE (2005/2000 OU 2000/1991)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Demográfico, IBGE.
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POP 11 A 14 ANOS DE IDADE (2005/2000 OU 2000/1991)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Demográfico, IBGE.
	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POP 15 A 19 ANOS DE IDADE (2005/2000 OU 2000/1991)	elaboração própria, taxa de crescimento geométrica anual	Fonte: Censo Demográfico, IBGE.
Política Educacional	ESCOLAS TRANSFERIDAS PARA MUNICÍPIO EM CONVÊNIO COM O GOVERNO DO ESTADO	total de convênios assinados por municípios, ver item que descreve a somatória acima	Fonte: Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo
	Assinatura de Convênio, sim ou não	gerada a partir da variável anterior	Fonte: Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo
	Existência de Conselho de Educação municipal - 0 = não; 1 = sim (em 2001 ou 1999)		Fonte: Perfil dos Municípios, IBGE
	Existência de Fundo municipal de educação 0 = não; 1 = sim; -4 = s/í (em 2001 ou 1999)		Fonte: Perfil dos Municípios, IBGE
Partidos	Partido de Prefeito eleito em 1996 ou 2000		Fonte: Tribunal Superior Eleitoral
	PARTIDO DO PREFEITO na pesquisa IBGE em 1999 ou 2002		Fonte: Perfil dos Municípios, IBGE

## **5) Metodologia para o cálculo do gasto aluno/ano no ensino fundamental da rede estadual (1998 a 2004)**

Para construir a variável de gasto aluno/ano utilizei como fonte de informação os relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que analisa as contas do governo anualmente. Esses relatórios estão disponíveis na internet: <http://www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/resultados/contagov.shtm>.

Como cabe ao Tribunal analisar se, de fato, os gastos com educação atingiram os mínimos percentuais determinados legalmente, os relatórios, ainda que com graus de detalhamento diferentes dependendo do ano, trazem as seguintes informações básicas sobre receitas e despesas realizadas ano a ano:

- A receita de impostos e transferências que serve como base de cálculo para os recursos a serem aplicados em educação;
- O valor total que deve ser gasto em ensino (no caso do estado de São Paulo 30%);
- O valor total que foi, efetivamente, gasto em ensino (despesas realizadas);
- As despesas realizadas por nível de ensino (Ensino Fundamental, Ensino Médio e Superior), sendo que, constitucionalmente, no mínimo 15% devem ser aplicados no Ensino Fundamental;
- Com relação especificamente ao Fundef, os relatórios apresentam os valores retidos e as despesas realizadas que devem ser, constitucionalmente, aplicados integralmente no Ensino Fundamental;
- Neste caso, o tribunal não inclui, nestas contas, o chamado 'plus' do Fundef que é o saldo, negativo ou positivo, entre a contribuição e o recebimento do fundo (no caso do estado de São Paulo de 1998 a 2001 o governo recebeu recursos dos municípios, depois de 2001 – resultado da municipalização – o saldo passa a ser negativo) – os valores retidos pelo Fundef são considerados como gastos em educação pelo ente que contribuiu e não por aquele que recebeu os recursos;

Desta forma, foi possível calcular os gastos anuais em Ensino Fundamental, dentre os 30% que foram aplicados em ensino. No caso dos valores do Fundef adicionei o 'plus' como gasto do Ensino Fundamental quando ele existiu (1998 a 2001). Os gastos, portanto, não necessariamente coincidem com o programa/subfunção Ensino Fundamental. Tomei os dados apresentados pelo tribunal como fonte para todos os anos ainda que possa haver incorreções pois os valores, em alguns itens, diferiam dos apresentados por outras fontes de informação como o tesouro nacional, um estudo feito pela APEOESP (2003), a secretaria estadual da fazenda e, mesmo no interior do governo de São Paulo, em divergência com os dados apresentados pela secretaria estadual de economia e planejamento.

Este cálculo está certamente subestimado. Isto porque estão excluídas outras fontes de receita da educação que foram aplicadas no Ensino Fundamental uma vez que não havia detalhamento o suficiente em todos os relatórios anuais para computar esses gastos. Por exemplo, não foi possível calcular, para todos os anos, os gastos com o salário-educação que, legalmente, devem ser aplicados integralmente no Ensino Fundamental e, em tese, distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados<sup>65</sup>. Em 1998 as despesas com o salário-educação representavam uma quantia significativa do total de gastos no Ensino Fundamental, cerca de 13%. Se, para aquele ano, os valores do salário-educação fossem computados, o gasto aluno/aluno passaria de R\$ 1.080,00 para R\$ 1.224,00 em valores correntes. Os gastos também excluem os convênios firmados com o governo federal (por exemplo, recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), empréstimos com organismos internacionais ou outros gastos realizados pela administração indireta, como fundações e autarquias, estas com gastos muito pequenos em Ensino

---

<sup>65</sup> A lei do FUNDEF (9424/1996) regulamentou a distribuição do salário-educação. É recolhido pelo governo federal, que deduz 1% para o INSS e fica com 1/3, alocado para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que aplica em ações em estados e municípios, exclusivamente no Ensino Fundamental. O restante 2/3 são distribuídos para os estados mas sem a definição de formas de distribuição entre os municípios apesar de o Congresso Nacional ter tentado a aprovação de regras de distribuição para municípios mas, aparentemente, os governadores chiaram (DCD 06/12/1996: 32241). Uma série de medidas provisórias de 1996, no entanto, obriga uma distribuição mínima da quota estadual para os municípios de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental (mínimo de 50%), ainda que os percentuais específicos fiquem a cargo das legislações estaduais. No caso do estado de São Paulo, de acordo com levantamento da APEOESP (2003), o governo prorrogou a implementação dessa regra de distribuição para os municípios até 2003, utilizando os recursos para financiar o transporte escolar de alunos da rede estadual no Fundamental, ou seja, o estado se apropriou integralmente dos recursos.



Fundamental. Isto sugere que o gasto aluno/ano em Ensino Fundamental na rede estadual deve ser ter crescido ainda mais do que apresento aqui pois com a municipalização do ensino, a rede estadual diminui o seu número de alunos mas os recursos não computados aqui continuam à disposição da secretaria de educação.

Com as informações sobre matrículas anuais do Censo Escolar (INEP/MEC) foi possível chegar a um gasto aluno/ano em valores correntes. Para atualizar os valores monetários utilizei a calculadora eletrônica do Banco Central do Brasil ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)) utilizando, como base, o inflator IPC-A (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) para chegar a valores de dezembro de 2004.

O quadro a seguir mostra os dados organizados.

## Despesas Realizadas em Ensino Fundamental pela Secretaria de Educação e média de gasto aluno/ano na rede estadual. Governo do Estado de São Paulo (1998-2004)

<b>Itens de Despesa (valores correntes em R\$)</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
30% despesa realizada em ensino	6.372.446.548,98	6.844.514.203,60	8.184.803.408,62	8.911.880.081,36	9.919.715.659,25	10.741.562.000,00	12.020.685.968,00
valor de contribuição Fundef (retido)	2.767.019.885,24	3.039.723.407,13	3.633.195.521,90	3.979.508.068,92	s/i	s/i	s/i
valor recebido do Fundef (inclui 'plus')	3.084.737.908,76	3.462.181.174,42	3.721.523.788,75	4.002.783.668,90	4.239.840.124,90	4.250.233.245,49	4.637.329.225,96
total de despesas realizadas em EF (A)	4.792.322.690,20	4.551.068.734,90	4.678.688.128,28	4.920.425.544,00	5.387.829.212,20	6.023.270.000,00	6.627.178.292,00
matrículas em EF (rede estadual) - (B)	4.436.407	4.052.972	3.865.320	3.550.793	3.285.418	3.106.812	3.001.513
gasto aluno/ano (A/B)	R\$ 1.080,23	R\$ 1.122,90	R\$ 1.210,43	R\$ 1.385,73	R\$ 1.639,92	R\$ 1.938,73	R\$ 2.207,95
valores atualizados para dez/2004*							
<b>IPCA (1) - gasto aluno/ano</b>	<b>R\$ 1.782,98</b>	<b>R\$ 1.705,89</b>	<b>R\$ 1.735,03</b>	<b>R\$ 1.845,85</b>	<b>R\$ 1.969,17</b>	<b>R\$ 2.096,93</b>	<b>R\$ 2.207,95</b>
índice IPC-A	1,6505586	1,5191862	1,4333991	1,3320429	1,200772	1,0816016	

Fonte: Tribunal de Contas de São Paulo, relatórios de auditoria das contas do Estado de 1998 a 2004; gasto médio aluno/ano elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (MEC/INEP) de 1998 a 2004.

## 6) Observações sobre a Técnica de CHAID

A técnica CHAID (Chi-Square Automatic Interaction Detector) é um método de análise exploratória que verifica a associação entre uma variável dependente e um conjunto de variáveis independentes. Para variáveis nominais ou ordinais, a análise utiliza o chi-quadrado para definir as associações estatisticamente significativas. O resultado final é uma árvore com variáveis independentes relevantes. Os primeiros ramos da árvore são as associações mais fortes que vão caindo à medida que se move para os ramos inferiores.

As seguintes variáveis foram incorporadas:

- Total da população de 7 a 10 anos em 2000 (padronizado pelo algoritmo neperiano);
- Faixas população em idade escolar em 2000;
- Porte populacional (três classes) – crianças de 7 a 10 anos em 2000;
- Taxa de crescimento da população de 7 a 10 anos de idade (1991/2000);
- Classes de crescimento populacional 7 a 10 (recodificação da anterior)
- Taxa de crescimento na pré-escola (1996/2000);
- Participação da despesa de pessoal na receita corrente;
- Despesa Municipal em Ensino Infantil por aluno de Creche e Pré-escola em 2000 (em R\$ de 2006);
- Receita tributária per capita em 1997;
- Receita tributária per capita em 1997 (padronizado pelo algoritmo neperiano);
- Receita corrente per capita em 1997;
- Receita corrente per capita em 1997 (padronizado pelo algoritmo neperiano);
- Classes de Receita Corrente per capita em 1997;
- Classes de riqueza municipal (valor adicionado per capita)
- IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social, da Fundação Seade)
- Proporção de crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 2000;
- Variação (em pontos percentuais) da proporção de crianças de 7 a 10 anos fora da escola entre 1991 e 2000;
- Assinatura de Convênios de Transferência com o governo do estado (binária: sim ou não)
- Partido do Prefeito eleito em 1996 (adotei esta variável como a primeira a ser discriminada).

Critérios:

Maximum Tree Depth	3
Minimum Cases in Parent Node	10
Minimum Cases in Child Node	5

Os critérios puderam ser bastante flexibilizados pois não se trata de uma amostra e sim do universo de municípios paulistas.

<b>Classificação Final</b>				
<b>Classificação</b>				
<b>Observado</b>	<b>Predicted</b>			<b>Percent Correct</b>
	<b>Baixa/nenhuma</b>	<b>Média ou Alta</b>	<b>Altíssima</b>	
Baixa/nenhuma	167	15	6	88,80%
Média ou Alta	25	133	34	69,30%
Altíssima	8	40	189	79,70%
Overall Percentage	32,40%	30,50%	37,10%	79,30%

## **Apêndice B – Notas Metodológicas: Tipologia de Municípios e Resultados por Município**

### **Sumário**

Metodologia.....	213
Lista de Municípios por Tipo de Municipalização da 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> série do ensino fundamental (1997-2000).....	218
GRUPO 4 - ALTÍSSIMA MUNICIPALIZAÇÃO.....	219
GRUPO 1 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO).....	228
GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO (COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL).....	232
GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA).....	236
GRUPO 3 - FINALIZARAM A MUNICIPALIZAÇÃO.....	243

### **Metodologia**

Para a criação do indicador de graus de municipalização foi utilizada a técnica estatística de classificação conhecida como K-means analysis que é uma forma de análise de cluster ou agrupamento. Tal técnica identifica grupos de registros relativamente homogêneos entre si, de acordo com as variáveis incluídas na análise e, ao mesmo tempo, diferentes entre si. O resultado pode ser entendido como uma tipologia do fenômeno sendo medido. No caso desta tese, foram escolhidas as seguintes variáveis para classificar os municípios de acordo com os diferentes graus alcançados de municipalização:

4. Participação das matrículas da rede municipal no total de matrículas da rede pública no início da administração municipal – como medida do patamar inicial que a administração se encontrava;
5. Participação das matrículas da rede municipal no total de matrículas da rede pública ao final da administração municipal – como medida do patamar final alcançado e
6. Pontos percentuais entre o período inicial e o período final – como medida do avanço da municipalização no período.

Como destaque no corpo da tese, essa solução metodológica foi adotada como forma de captar o grau ou o esforço de municipalização de um dado município

com maior precisão. Isto porque não foi possível encontrar uma variável única que expressasse o avanço ou o grau de municipalização de forma comparativa ao passo que a técnica de cluster permitia combinar variáveis. Por exemplo, imagine que eu tivesse adotado apenas uma variável para classificar os municípios: avanço em pontos percentuais entre o início e fim de governo (variável 3 acima). Tome agora dois municípios que seriam classificados como de 'médio grau de municipalização' pois avançaram 20 pontos percentuais no período, porém um saiu de 80% para 100% de atendimento e outro de 20% para 40%. Considerar o primeiro Município como de 'média municipalização' não era adequado do ponto de vista dos objetivos da tese uma vez que a municipalização foi completa, ou seja, a adesão ao programa estadual de municipalização foi totalmente realizada. Com a técnica de agrupamentos foi possível criar tipos de municípios de acordo com os três parâmetros adotados: o patamar inicial, o final e o avanço em pontos percentuais.

O software SPSS foi utilizado para processar essa operação. Para atingir o agrupamento mais adequado foram observados os resultados ou, na verdade, a interpretação dos resultados e o número de registros em cada agrupamento. O agrupamento de seis me pareceu o mais adequado ainda que tenha gerado um tipo de Município outlier - Braúna, totalmente atípico, de reversão total da municipalização. Esse Município foi reclassificado por mim em outro agrupamento (baixa ou nenhuma municipalização). Como a ordem dos registros pode influenciar a classificação, vários testes foram feitos com o banco de dados ordenado de diferentes formas mas nenhuma dessas alterou o resultado final dos agrupamentos.

Ao final, foram criados cinco agrupamentos, clusters ou tipos de Municípios de acordo com seus graus de municipalização no período. Não havia informação para 11 municípios que foram criados em 1997 e foram excluídos da análise. Seis municípios foram reclassificados por mim. As justificativas para a reclassificação são apresentadas nas tabelas abaixo, no campo 'observações'. O quadro a seguir mostra os valores médios dos agrupamentos nas variáveis selecionadas.

**Tipologia de Municípios de acordo com grau de municipalização da  
1ª a 4ª série entre 1997 e 2000  
(agrupamentos gerados – valores médios)**

Grupo*	Graus de Municipalização	Participação municipal início do período	Participação municipal final do período	Pontos Percentuais	N
3	Completaram a Municipalização existente	81,1	97,9	16,8	17
4	ALTÍSSIMO	0,9	99,1	98,2	237
1	ALTO	6,4	67,6	61,3	85
6	MÉDIO	4,4	33,0	28,6	107
2	BAIXO	1,7	3,2	1,5	188
	Total	4,6	55,3	50,6	634

\* Numeração original gerado pelo programa SPSS.

Fonte de dados: matrículas municipais e estaduais - Censo Escolar INEP/MEC (1996 e 2000).

A seguir apresento em maior detalhe as principais características dos agrupamentos gerados.

- **GRUPO 4 - ALTÍSSIMA MUNICIPALIZAÇÃO**

São 237 municípios classificados neste grupo que apresenta o maior número de casos (cerca de 37% do total dos municípios paulistas). Eles representam um conjunto de administrações municipais em que a municipalização foi mais intensa e rápida, ou seja, partiram de patamares iniciais muito baixos (o menor de todos) e atingiram praticamente a universalização do atendimento de 1ª a 4ª série. Cerca de 92% desses Municípios não ofereciam nenhuma vaga municipal em 1996, sendo que 96% deles tinham uma participação de, no máximo, 10% das matrículas. Esse grupo apresentou uma tendência oposta daquela observada para o grupo 2 (baixa ou nenhuma municipalização), ainda que ambos tenham partido de patamares iniciais muito similares em 1996. Ele também se diferencia do grupo 1 (alta municipalização) por duas razões: partiu de patamares iniciais um pouco menores e todos atingiram a universalização ao atendimento. Em termos de pontos percentuais, são os Municípios que mais avançaram na municipalização do ensino.

***Estatística Descritiva:***

Patamar inicial médio: 0,9% de matrículas municipais (min. 0; máx. 27);

Patamar final médio: 99% de matrículas municipais (min. 82, máx. 100);

Avanço médio: 98 pontos percentuais (min. 73, máx. 100).

• **GRUPO 1 – ALTA MUNICIPALIZAÇÃO**

São 85 Municípios classificados dessa forma. Avançaram, na média, 61 pontos percentuais na participação da oferta de vagas de 1ª a 4ª série na rede pública entre 1996 e 2000. Partiram de patamares iniciais baixos, ainda que não tão baixos como o grupo de altíssima municipalização. Em todos eles a oferta da rede estadual era majoritária em 1996, situação que se inverte completamente em 2000: em todos os casos a rede municipal passa a ser majoritária e há alguns casos de universalização do atendimento. Dois municípios foram reclassificados por mim e incluídos neste grupo (ver observações nas tabelas abaixo): Cordeirópolis e Miguelópolis.

***Estatística Descritiva:***

Patamar inicial médio: 6,4% de matrículas municipais (min. 0; máx. 47, excluindo casos reclassificados – máx. 42);

Patamar final médio: 67,4% de matrículas municipais (min. 49, máx. 100);

Avanço médio: 61 pontos percentuais (min. 17, máx. 80,5, excluindo casos reclassificados – min. 40).

• **GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL**

Esse grupo é formado por 107 municípios tendo como principal característica um avanço médio de municipalização em comparação ao restante dos municípios do estado. Ao final do período, a rede estadual ainda tinha uma participação importante na oferta de vagas de 1ª a 4ª série com exceção de dois municípios (Bofete e Laranjal) que foram classificados neste grupo devido ao médio avanço em termos de pontos percentuais. Todos os municípios ampliaram a participação da rede municipal, sendo que 65% desses não ofereciam nenhuma vaga em 1996 mas, ainda assim, não lograram atender a maioria dos alunos das escolas públicas como no caso dos municípios classificados como de ‘alta municipalização’. Em termos de pontos percentuais, o avanço da municipalização é médio. Os municípios de Catanduva e Campinas haviam, originalmente, sido classificados aqui mas com um avanço em pontos percentuais baixo. Como a literatura tende a entender Campinas como exemplo



de baixa municipalização, reclassifiquei estes dois municípios em 'baixa/nenhuma municipalização' adotando os mesmos critérios.

***Estatística Descritiva:***

Patamar inicial médio: 4,4% de matrículas municipais (min. 0; máx. 40);

Patamar final médio: 33,0% de matrículas municipais (min. 17, máx. 59);

Avanço médio: 29 pontos percentuais (min. 10,4, máx. 47).

- **GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (com casos de redução das matrículas municipais)**

São 188 os municípios assim classificados, que praticamente não municipalizaram o atendimento. São administrações que apresentavam uma baixa oferta de matrículas no período inicial (1,7%) e que não alteraram significativamente a participação ao final do período (3,1%), há alguns poucos casos de redução da participação no período. A vasta maioria não oferecia nenhuma vaga nem no período inicial (93%), nem no final (71%). A participação final mais alta é de Cachoeira Paulista, com 21% das matrículas. Quatro municípios foram reclassificados por mim e incluídos neste grupo: Cubatão, Campinas, Catanduva e Braúna (ver coluna observações nas tabelas abaixo).

***Estatística Descritiva:***

Patamar inicial médio: 1,7% de matrículas municipais (min. 0; máx. 100, excluindo casos reclassificados – máx. 35);

Patamar final médio: 3,1% de matrículas municipais (min. 0, máx. 60,6, excluindo casos reclassificados – máx. 21);

Avanço médio: 1,5 pontos percentuais (min. -100, máx. 16,5).

- **GRUPO 3 - FINALIZARAM A MUNICIPALIZAÇÃO OU JÁ ESTAVAM MUNICIPALIZADOS**

Originalmente formavam 20 municípios mas três foram reclassificados em outros grupos para que este grupo formasse um conjunto de 17 municípios muito específicos em comparação ao restante. A marca mais distintiva desse grupo é o patamar inicial bem mais alto em comparação ao restante dos Municípios em 1996 (razão pela qual os três municípios reclassificados aqui entraram originalmente). Após as reclassificações, em todos os casos, a rede

municipal já atendia mais de 50% dos alunos no início do período formando, de fato, um grupo diferenciado com relação ao restante dos municípios. Ao final do período, a menor participação da rede municipal nesse grupo era Santos que atendia 89% dos alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série. Nove desses municípios não fizeram nenhum incremento de municipalização pois já atendiam 100% dos alunos no período inicial e assim o mantiveram, razão pela qual esse grupo apresenta um dos menores avanços médios dentre todos os grupos analisados.

***Estatística Descritiva:***

Patamar inicial médio: 81,0% de matrículas municipais (min. 51; máx. 100);

Patamar final médio: 97,9% de matrículas municipais (min. 88,8, máx. 100);

Avanço médio: 17 pontos percentuais (min. 0, máx. 46).

A seguir são apresentadas as tabelas dos municípios por Grupos e suas participações iniciais, finais e avanços em pontos percentuais no período, além das observações.

**Lista de Municípios por Tipo de Municipalização da 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental (1997-2000)**

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
ADOLFO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AGUAS DA PRATA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AGUAS DE SANTA BARBARA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AGUAS DE SAO PEDRO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALAMBARI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALTAIR	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALTINOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALUMINIO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALVARES FLORENCE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALVARES MACHADO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ALVARO DE CARVALHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AMERICO BRASILIENSE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ANALANDIA	17,0	100,0	83,0	classificação original; sem alterações
ANDRADINA	0,0	98,0	98,0	classificação original; sem alterações
ARACARIGUAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ARACOIABA DA SERRA	19,5	100,0	80,5	classificação original; sem alterações
ARAMINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ARAPEI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AREALVA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AREIAS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AREIOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ARTUR NOGUEIRA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ASSIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AURIFLAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AVAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
AVANHANDAVA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BALSAMO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BANANAL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
BARAO DE ANTONINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BARRINHA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BARUERI	8,5	100,0	91,5	classificação original; sem alterações
BILAC	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BOA ESPERANCA DO SUL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BOCAINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BOITUVA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BORA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BOREBI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BREJO ALEGRE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BURI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BURITAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
BURITIZAL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CAJAMAR	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CAJATI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CAJOBI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CAMPOS DO JORDAO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CANDIDO RODRIGUES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CARAGUATATUBA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CASSIA DOS COQUEIROS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CASTILHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CEDRAL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CERQUEIRA CESAR	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CERQUILHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CESARIO LANGE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CHAVANTES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CLEMENTINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
COLOMBIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
COROADOS	12,1	100,0	87,9	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
CORUMBATAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
CRISTAIS PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
DOLCINOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
DOURADO	5,1	100,0	94,9	classificação original; sem alterações
DUARTINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ECHAPORA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ELIAS FAUSTO	0,0	85,2	85,2	classificação original; sem alterações
EMILIANOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ENGENHEIRO COELHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ESPIRITO SANTO DO TURVO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ESTIVA GERBI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
FATURA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
FLORA RICA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
FLOREAL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
GABRIEL MONTEIRO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
GLICERIO	14,8	100,0	85,2	classificação original; sem alterações
GUAIMBE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
GUAPIACU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
GUARACI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
GUATAPARA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
HOLAMBRA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IACANGA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IARAS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IBIRA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ICEM	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IEPE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IGARATA	0,0	92,7	92,7	classificação original; sem alterações
IPAUCU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
IPERO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IPEUNA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IPIGUA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
IRACEMAPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITANHAEM	2,3	83,0	80,7	classificação original; sem alterações
ITAPEVA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITAPIRAPUA PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITAPORANGA	0,0	82,0	82,0	classificação original; sem alterações
ITARARE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITATINGA	14,8	100,0	85,2	classificação original; sem alterações
ITIRAPINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITIRAPUA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
ITUVERAVA	0,0	85,3	85,3	classificação original; sem alterações
JACI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JAMBEIRO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JERIQUARA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JOANOPOLIS	2,9	100,0	97,1	classificação original; sem alterações
JOAO RAMALHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JULIO MESQUITA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JUMIRIM	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
JUNQUEIROPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
LAVINIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
LAVRINHAS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
LOURDES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
LUCELIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
LUIS ANTONIO	26,6	100,0	73,4	classificação original; sem alterações
LUTECIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MACATUBA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MARABA PAULISTA	0,0	82,6	82,6	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
MARACAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MARIAPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MARINOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MARTINOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MENDONCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MIRASSOL	3,8	92,6	88,9	classificação original; sem alterações
MOMBUCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MONTE ALEGRE DO SUL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MONTE ALTO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MONTE APRAZIVEL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MONTE AZUL PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MONTEIRO LOBATO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MOTUCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
MURUTINGA DO SUL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NARANDIBA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NEVES PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA ALIANCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA CAMPINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA CASTILHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA EUROPA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA GRANADA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA LUZITANIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVA ODESSA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
NOVAIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
OLIMPIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
OSCAR BRESSANE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
OURO VERDE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PACAEMBU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PALESTINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
PANORAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PARAGUACU PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PARANAPANEMA	0,7	100,0	99,3	classificação original; sem alterações
PARDINHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PARISI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PATROCINIO PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PAULICEIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PAULINIA	10,1	88,8	78,8	classificação original; sem alterações
PAULO DE FARIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PEDRANOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PEDRINHAS PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PEDRO DE TOLEDO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PIACATU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PILAR DO SUL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PINDORAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PLATINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
POMPEIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PONTALINDA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
POTIM	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
POTIRENDABA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PRADOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PRATANIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
PRESIDENTE BERNARDES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
QUADRA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
QUATA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RAFARD	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RANCHARIA	0,0	88,8	88,8	classificação original; sem alterações
REGENTE FEIJO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
REGINOPOLIS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações



**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
RESTINGA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO BONITO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO CORRENTE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO GRANDE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RIFAINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RINCAO	0,0	87,4	87,4	classificação original; sem alterações
RIVERSUL	0,0	83,9	83,9	classificação original; sem alterações
ROSEIRA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
RUBINEIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SABINO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SALESOPOLIS	0,0	87,8	87,8	classificação original; sem alterações
SALMORAO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SALTINHO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SALTO GRANDE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA BRANCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA CRUZ DA CONCEICAO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA CRUZ DA ESPERANCA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA GERTRUDES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA LUCIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTA RITA D OESTE	19,7	100,0	80,3	classificação original; sem alterações
SANTA RITA DO PASSA QUATRO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTO ANTONIO DA ALEGRIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTO ANTONIO DO ARACANGUA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SANTOPOLIS DO AGUAPEI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SAO BENTO DO SAPUCAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SAO JOAO DAS DUAS PONTES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SAO JOSE DO BARREIRO	24,7	100,0	75,3	classificação original; sem alterações
SAO MANUEL	5,3	100,0	94,7	classificação original; sem alterações
SAO PEDRO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
SAO PEDRO DO TURVO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SAO ROQUE	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SAO SEBASTIAO DA GRAMA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SARUTAIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SERRA AZUL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SERRANA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SEVERINIA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
SILVEIRAS	1,5	100,0	98,5	classificação original; sem alterações
TAGUAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TAIACU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TANABI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TAPIRAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TAPIRATIBA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TAQUARITINGA	8,7	100,0	91,3	classificação original; sem alterações
TAQUARIVAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TARABAI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TEJUPA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TERRA ROXA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TIMBURI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TRABIJU	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TUIUTI	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TUPI PAULISTA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TURIUBA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
TURMALINA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
UBARANA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
UCHOA	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
URUPES	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
VALENTIM GENTIL	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
VALINHOS	0,0	83,6	83,6	classificação original; sem alterações

**GRUPO 4 - ALTÍSSIMA  
MUNICIPALIZAÇÃO**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)</b>	<b>% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)</b>	<b>Avanço em pontos percentuais (B-A)</b>	<b>observações</b>
VARGEM	0,0	87,2	87,2	classificação original; sem alterações
VINHEDO	16,7	100,0	83,3	classificação original; sem alterações
VIRADOURO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
VISTA ALEGRE DO ALTO	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações
VOTORANTIM	0,0	86,4	86,4	classificação original; sem alterações
ZACARIAS	0,0	100,0	100,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 1 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
ADAMANTINA	0,0	67,0	67,0	classificação original; sem alterações
AGUAI	9,8	67,6	57,8	classificação original; sem alterações
AGUDOS	0,0	59,9	59,9	classificação original; sem alterações
ANGATUBA	7,4	62,2	54,8	classificação original; sem alterações
ARACATUBA	0,0	63,8	63,8	classificação original; sem alterações
AVARE	7,6	66,5	58,9	classificação original; sem alterações
BARBOSA	0,0	70,6	70,6	classificação original; sem alterações
BARRETOS	0,0	52,1	52,1	classificação original; sem alterações
BATATAIS	11,2	67,2	56,0	classificação original; sem alterações
BEBEDOURO	0,0	62,2	62,2	classificação original; sem alterações
BIRIGUI	0,0	66,4	66,4	classificação original; sem alterações
BIRITIBA MIRIM	0,0	64,5	64,5	classificação original; sem alterações
BOM SUCESSO DO ITARARE	0,0	75,6	75,6	classificação original; sem alterações
BRAGANCA PAULISTA	1,7	77,1	75,4	classificação original; sem alterações
CABREUVA	0,0	76,9	76,9	classificação original; sem alterações
CAIABU	0,0	67,4	67,4	classificação original; sem alterações
CANANEIA	0,0	56,9	56,9	classificação original; sem alterações
CAPAO BONITO	0,0	73,5	73,5	classificação original; sem alterações
CARDOSO	26,7	89,9	63,1	classificação original; sem alterações
CORDEIROPOLIS	47,4	64,6	17,2	originalmente caiu no grupo de Municípios que "finalizaram a municipalização" dado o patamar inicial atipicamente alto mas foi realocado, por mim, para os casos de 'alta municipalização' não tanto pelo esforço feito mas porque, ao final do período estavam atendendo mais de metade dos alunos e, no início do período, ainda não tinham atendimento majoritário
CORONEL MACEDO	23,4	62,9	39,6	classificação original; sem alterações
COSMOPOLIS	6,2	64,9	58,7	classificação original; sem alterações
COTIA	0,0	74,6	74,6	classificação original; sem alterações
CUNHA	0,0	59,9	59,9	classificação original; sem alterações
DIVINOLANDIA	0,0	56,0	56,0	classificação original; sem alterações
DRACENA	0,0	51,0	51,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 1 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
DUMONT	0,0	73,3	73,3	classificação original; sem alterações
EMBU	0,0	63,1	63,1	classificação original; sem alterações
GENERAL SALGADO	0,0	80,5	80,5	classificação original; sem alterações
GUARATINGUETA	18,1	72,8	54,7	classificação original; sem alterações
GUARIBA	0,0	61,7	61,7	classificação original; sem alterações
HORTOLANDIA	6,5	64,6	58,1	classificação original; sem alterações
IBATE	2,3	72,1	69,8	classificação original; sem alterações
ILHABELA	0,0	49,7	49,7	classificação original; sem alterações
ITAI	0,0	63,7	63,7	classificação original; sem alterações
ITAPECERICA DA SERRA	0,0	48,7	48,7	classificação original; sem alterações
ITAPEVI	11,8	78,5	66,6	classificação original; sem alterações
ITAPIRA	0,0	75,3	75,3	classificação original; sem alterações
ITUPEVA	0,0	67,5	67,5	classificação original; sem alterações
JACAREI	0,0	48,9	48,9	classificação original; sem alterações
JARINU	0,0	59,5	59,5	classificação original; sem alterações
JAU	6,2	61,3	55,1	classificação original; sem alterações
JUQUITIBA	0,0	48,7	48,7	classificação original; sem alterações
LEME	29,0	68,6	39,6	classificação original; sem alterações
LENCOIS PAULISTA	10,8	77,1	66,3	classificação original; sem alterações
LIMEIRA	0,0	58,7	58,7	classificação original; sem alterações
LORENA	0,0	59,1	59,1	classificação original; sem alterações
LOUVEIRA	1,6	68,2	66,6	classificação original; sem alterações
MAIRINQUE	0,0	51,0	51,0	classificação original; sem alterações
MANDURI	0,0	57,2	57,2	classificação original; sem alterações
MARILIA	0,0	59,1	59,1	classificação original; sem alterações
MESOPOLIS	36,4	100,0	63,6	classificação original; sem alterações

**GRUPO 1 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
MIGUELOPOLIS	45,4	62,2	16,9	originalmente caiu no grupo de Municípios que "finalizaram a municipalização" dado o patamar inicial atipicamente alto mas foi realocado, por mim, para os casos de 'alta municipalização' não tanto pelo esforço feito mas porque, ao final do período estavam atendendo mais de metade dos alunos e, no início do período, ainda não tinham atendimento majoritário
MIRANDOPOLIS	0,0	66,7	66,7	classificação original; sem alterações
MOJI GUACU	0,0	75,3	75,3	classificação original; sem alterações
OSASCO	0,0	59,0	59,0	classificação original; sem alterações
OSVALDO CRUZ	0,0	69,3	69,3	classificação original; sem alterações
OURINHOS	0,0	71,4	71,4	classificação original; sem alterações
PALMARES PAULISTA	42,0	100,0	58,0	classificação original; sem alterações
PARAISO	35,7	86,2	50,5	classificação original; sem alterações
PEDERNEIRAS	0,0	52,6	52,6	classificação original; sem alterações
PEDREIRA	0,0	67,1	67,1	classificação original; sem alterações
PIRACAIA	5,5	80,8	75,3	classificação original; sem alterações
PORTO FERREIRA	32,0	100,0	68,0	classificação original; sem alterações
PRAIA GRANDE	17,8	70,9	53,1	classificação original; sem alterações
PRESIDENTE PRUDENTE	0,0	49,6	49,6	classificação original; sem alterações
QUELUZ	14,0	68,0	54,1	classificação original; sem alterações
RIO DAS PEDRAS	0,0	64,4	64,4	classificação original; sem alterações
SANTA ADELIA	0,0	59,3	59,3	classificação original; sem alterações
SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS	5,8	52,7	46,9	classificação original; sem alterações
SANTA CRUZ DO RIO PARDO	0,0	59,6	59,6	classificação original; sem alterações
SANTANA DE PARNAIBA	0,0	71,7	71,7	classificação original; sem alterações
SANTO ANTONIO DO PINHAL	0,0	77,6	77,6	classificação original; sem alterações
SAO BERNARDO DO CAMPO	0,0	54,7	54,7	classificação original; sem alterações
SAO JOSE DO RIO PRETO	0,3	73,6	73,3	classificação original; sem alterações
SAO LUIS DO PARAITINGA	0,0	63,3	63,3	classificação original; sem alterações
SAO SEBASTIAO	22,3	94,2	71,8	classificação original; sem alterações
SAO VICENTE	11,8	71,8	60,0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 1 - ALTA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
SERTAOZINHO	3,8	71,3	67,5	classificação original; sem alterações
TABOAO DA SERRA	0,0	65,9	65,9	classificação original; sem alterações
TAQUARITUBA	0,0	58,7	58,7	classificação original; sem alterações
TARUMA	32,1	100,0	67,9	classificação original; sem alterações
UBATUBA	9,0	67,8	58,8	classificação original; sem alterações
VALPARAISO	0,0	75,8	75,8	classificação original; sem alterações
VARGEM GRANDE PAULISTA	0,0	78,4	78,4	classificação original; sem alterações

**GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO (COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
AGUAS DE LINDOIA	0,0	31,7	31,7	classificação original; sem alterações
AMERICANA	8,2	29,6	21,5	classificação original; sem alterações
AMPARO	0,0	33,6	33,6	classificação original; sem alterações
APARECIDA	22,2	33,8	11,6	classificação original; sem alterações
ARANDU	0,0	34,7	34,7	classificação original; sem alterações
ARARAQUARA	0,0	32,8	32,8	classificação original; sem alterações
ARARAS	3,8	28,0	24,2	classificação original; sem alterações
ATIBAIA	2,0	39,1	37,0	classificação original; sem alterações
BARIRI	14,7	30,6	15,9	classificação original; sem alterações
BOFETE	28,8	58,0	29,3	classificação original; sem alterações
BOM JESUS DOS PERDOES	0,0	21,0	21,0	classificação original; sem alterações
BOTUCATU	5,9	44,6	38,8	classificação original; sem alterações
CACAPAVA	15,2	28,8	13,6	classificação original; sem alterações
CACONDE	0,0	46,6	46,6	classificação original; sem alterações
CAMPINA DO MONTE ALEGRE	0,0	29,1	29,1	classificação original; sem alterações
CAMPO LIMPO PAULISTA	0,0	42,6	42,6	classificação original; sem alterações
CANDIDO MOTA	0,0	39,5	39,5	classificação original; sem alterações
CAPIVARI	0,0	36,0	36,0	classificação original; sem alterações
CASA BRANCA	0,0	29,3	29,3	classificação original; sem alterações
COLINA	15,0	27,1	12,2	classificação original; sem alterações
CONCHAS	25,6	48,2	22,6	classificação original; sem alterações
COSMORAMA	0,0	17,2	17,2	classificação original; sem alterações
CRUZEIRO	16,5	40,8	24,2	classificação original; sem alterações
ELDORADO	0,0	22,3	22,3	classificação original; sem alterações
ESPIRITO SANTO DO PINHAL	0,0	20,7	20,7	classificação original; sem alterações
ESTRELA D OESTE	0,0	19,9	19,9	classificação original; sem alterações
FERNANDOPOLIS	3,7	21,5	17,8	classificação original; sem alterações
FRANCA	13,3	29,2	15,9	classificação original; sem alterações
GUAREI	3,4	34,6	31,2	classificação original; sem alterações



**GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO (COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
GUARUJA	31,7	47,2	15,4	classificação original; sem alterações
IBITINGA	4,2	18,9	14,7	classificação original; sem alterações
IBIUNA	0,0	45,2	45,2	classificação original; sem alterações
INDAIATUBA	0,0	41,6	41,6	classificação original; sem alterações
ITAPETININGA	0,0	32,1	32,1	classificação original; sem alterações
ITAQUAQUECETUBA	0,0	38,0	38,0	classificação original; sem alterações
ITARIRI	0,0	41,8	41,8	classificação original; sem alterações
JABOTICABAL	0,0	18,4	18,4	classificação original; sem alterações
JALES	8,4	30,5	22,1	classificação original; sem alterações
JANDIRA	0,0	42,5	42,5	classificação original; sem alterações
JOSE BONIFACIO	7,4	28,7	21,3	classificação original; sem alterações
JUQUIA	0,0	20,6	20,6	classificação original; sem alterações
LARANJAL PAULISTA	39,9	59,2	19,3	classificação original; sem alterações
LINDOIA	0,0	29,3	29,3	classificação original; sem alterações
MAIRIPORA	0,0	38,2	38,2	classificação original; sem alterações
MATAO	13,7	26,8	13,1	classificação original; sem alterações
MIRACATU	4,6	25,9	21,2	classificação original; sem alterações
MOCOCA	5,6	44,6	39,0	classificação original; sem alterações
MOJI DAS CRUZES	6,5	23,3	16,8	classificação original; sem alterações
MOJI MIRIM	0,0	22,1	22,1	classificação original; sem alterações
MONGAGUA	0,0	45,1	45,1	classificação original; sem alterações
MORUNGABA	37,3	48,8	11,4	classificação original; sem alterações
NATIVIDADE DA SERRA	0,0	28,9	28,9	classificação original; sem alterações
NAZARE PAULISTA	0,0	41,1	41,1	classificação original; sem alterações
OLEO	0,0	39,3	39,3	classificação original; sem alterações
ORLANDIA	0,0	23,9	23,9	classificação original; sem alterações
PALMITAL	0,0	44,7	44,7	classificação original; sem alterações
PARAIBUNA	0,0	27,6	27,6	classificação original; sem alterações
PARAPUA	0,0	18,9	18,9	classificação original; sem alterações

**GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO (COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
PARIQUERA ACU	0,0	29,9	29,9	classificação original; sem alterações
PEDRA BELA	0,0	27,8	27,8	classificação original; sem alterações
PENAPOLIS	0,0	45,4	45,4	classificação original; sem alterações
PEREIRAS	0,0	24,0	24,0	classificação original; sem alterações
PERUIBE	0,0	46,7	46,7	classificação original; sem alterações
PINDAMONHANGABA	0,0	25,4	25,4	classificação original; sem alterações
PINHALZINHO	0,0	29,2	29,2	classificação original; sem alterações
PIQUETE	0,0	40,5	40,5	classificação original; sem alterações
PIRACICABA	0,0	23,8	23,8	classificação original; sem alterações
PIRAJU	8,8	44,5	35,7	classificação original; sem alterações
PIRAPOZINHO	0,0	20,1	20,1	classificação original; sem alterações
PITANGUEIRAS	0,0	38,8	38,8	classificação original; sem alterações
POA	0,0	39,3	39,3	classificação original; sem alterações
PORTO FELIZ	0,0	30,4	30,4	classificação original; sem alterações
PRESIDENTE VENCESLAU	0,0	47,1	47,1	classificação original; sem alterações
QUEIROZ	0,0	35,6	35,6	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO BRANCO	0,0	43,7	43,7	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO PRETO	20,3	33,2	12,9	classificação original; sem alterações
RIO CLARO	6,3	21,6	15,3	classificação original; sem alterações
ROSANA	0,0	34,6	34,6	classificação original; sem alterações
SALTO DE PIRAPORA	0,0	18,8	18,8	classificação original; sem alterações
SANDOVALINA	0,0	38,8	38,8	classificação original; sem alterações
SANTA BARBARA D OESTE	0,0	25,3	25,3	classificação original; sem alterações
SANTA FE DO SUL	0,0	38,3	38,3	classificação original; sem alterações
SANTA ISABEL	0,0	30,2	30,2	classificação original; sem alterações
SANTA ROSA DE VITERBO	0,0	26,3	26,3	classificação original; sem alterações
SANTO ANDRE	0,0	22,0	22,0	classificação original; sem alterações
SANTO ANTONIO DE POSSE	0,0	37,0	37,0	classificação original; sem alterações
SAO CARLOS	6,9	28,7	21,7	classificação original; sem alterações

**GRUPO 6 - MÉDIA MUNICIPALIZAÇÃO (COM ALTA PARTICIPAÇÃO DA REDE ESTADUAL)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
SAO JOAO DA BOA VISTA	0,0	25,7	25,7	classificação original; sem alterações
SAO JOSE DO RIO PARDO	7,4	27,6	20,2	classificação original; sem alterações
SAO JOSE DOS CAMPOS	19,8	31,6	11,8	classificação original; sem alterações
SAO LOURENCO DA SERRA	0,0	34,3	34,3	classificação original; sem alterações
SAO MIGUEL ARCANJO	0,0	32,7	32,7	classificação original; sem alterações
SAO PAULO	35,1	45,5	10,4	classificação original; sem alterações
SAO SIMAO	0,0	37,8	37,8	classificação original; sem alterações
SARAPUI	4,8	33,9	29,1	classificação original; sem alterações
SOROCABA	5,2	30,1	24,9	classificação original; sem alterações
SUMARE	7,7	47,1	39,4	classificação original; sem alterações
SUZANO	0,0	27,6	27,6	classificação original; sem alterações
TACIBA	0,0	33,1	33,1	classificação original; sem alterações
TAMBAU	0,0	36,3	36,3	classificação original; sem alterações
TAUBATE	9,8	42,9	33,1	classificação original; sem alterações
TREMEMBE	3,8	35,2	31,4	classificação original; sem alterações
TRES FRONTEIRAS	0,0	19,6	19,6	classificação original; sem alterações
TUPA	0,0	20,5	20,5	classificação original; sem alterações
VARGEM GRANDE DO SUL	0,0	33,9	33,9	classificação original; sem alterações
VARZEA PAULISTA	0,0	19,4	19,4	classificação original; sem alterações
VOTUPORANGA	0,0	25,8	25,8	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
ALFREDO MARCONDES	0	0	0	classificação original; sem alterações
ALTO ALEGRE	0	0	0	classificação original; sem alterações
ALVINLANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
AMERICO DE CAMPOS	0	0	0	classificação original; sem alterações
ANHEMBI	0	0	0	classificação original; sem alterações
ANHUMAS	0	0	0	classificação original; sem alterações
APARECIDA D OESTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
APIAI	0	16,5489	16,5489	classificação original; sem alterações
ARUJA	0	14,523	14,523	classificação original; sem alterações
ASPASIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
BALBINOS	0	0	0	classificação original; sem alterações
BARRA BONITA	0	10,7143	10,7143	classificação original; sem alterações
BARRA DO CHAPEU	0	0	0	classificação original; sem alterações
BARRA DO TURVO	0	0	0	classificação original; sem alterações
BASTOS	0	0	0	classificação original; sem alterações
BAURU	5,3665	11,8325	6,466	classificação original; sem alterações
BENTO DE ABREU	0	0	0	classificação original; sem alterações
BERNARDINO DE CAMPOS	0	10,8586	10,8586	classificação original; sem alterações
BORACEIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
BORBOREMA	0	0	0	classificação original; sem alterações
BRAUNA	100	0	-100	Esse município, originalmente, era tão atípico (redução de 100% das vagas municipais) que havia formado, sozinho, um tipo de município; foi reclassificado por mim
BROTAS	0	16,3801	16,3801	classificação original; sem alterações
CABRALIA PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CACHOEIRA PAULISTA	12,7266	21,5271	8,8006	classificação original; sem alterações
CAFELANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CAIEIRAS	0	0	0	classificação original; sem alterações
CAIUA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CAJURU	0	5,2322	5,2322	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
CAMPINAS	23,465	28,1746	4,7096	apesar de, originalmente, ter sido classificado no grupo de 'média municipalização' - dado o patamar final alcançado - o esforço de municipalização, em termos de pontos percentuais, foi muito pequeno e reclassifiquei para 'baixa ou nenhuma municipalização' pois este Município é visto desta forma pela literatura
CAMPOS NOVOS PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CAPELA DO ALTO	0	15,472	15,472	classificação original; sem alterações
CARAPICUIBA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CATANDUVA	20,895	25,4609	4,5658	apesar de, originalmente, ter sido classificado no grupo de 'média municipalização' - dado o patamar final alcançado - o esforço de municipalização, em termos de pontos percentuais, foi muito pequeno e reclassifiquei para 'baixa ou nenhuma municipalização' - segui mesmo critério adotado para o município de Campinas
CATIGUA	0	6,0606	6,0606	classificação original; sem alterações
CHARQUEADA	0	8,982	8,982	classificação original; sem alterações
CONCHAL	0	0	0	classificação original; sem alterações
CRAVINHOS	0	0	0	classificação original; sem alterações
CRUZALIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
CUBATAO	55,1	60,6	5,4	originalmente caiu em "finalizaram" dado o patamar inicial atipicamente alto mas foi realocado para 'baixa/nenhuma' pois o esforço de municipalização foi mínimo, apesar de o atendimento final ser majoritário
DIADEMA	0	6,842	6,842	classificação original; sem alterações
DIRCE REIS	0	0	0	classificação original; sem alterações
DOBRADA	0	0	0	classificação original; sem alterações
DOIS CORREGOS	0	6,5833	6,5833	classificação original; sem alterações
ELISIARIO	0	0	0	classificação original; sem alterações
EMBAUBA	0	0	0	classificação original; sem alterações
EMBU GUACU	0	9,8611	9,8611	classificação original; sem alterações
ESTRELA DO NORTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
FERNANDO PRESTES	0	0	0	classificação original; sem alterações
FERRAZ DE VASCONCELOS	0	0	0	classificação original; sem alterações
FLORIDA PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
FLORINIA	0	0	0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
FRANCISCO MORATO	0	4,697	4,697	classificação original; sem alterações
FRANCO DA ROCHA	0	4,8795	4,8795	classificação original; sem alterações
GALIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
GARÇA	0	7,9027	7,9027	classificação original; sem alterações
GASTAO VIDIGAL	0	0	0	classificação original; sem alterações
GETULINA	0	13,5279	13,5279	classificação original; sem alterações
GUAICARA	0	15,4494	15,4494	classificação original; sem alterações
GUAIRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUAPIARA	9,9504	15,1374	5,187	classificação original; sem alterações
GUARA	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUARACAI	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUARANI D OESTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUARANTA	0	8,6643	8,6643	classificação original; sem alterações
GUARARAPES	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUARAREMA	0	0	0	classificação original; sem alterações
GUARULHOS	0	4,0807	4,0807	classificação original; sem alterações
GUZOLANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
HERCULANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
IACRI	0	0	0	classificação original; sem alterações
IBIRAREMA	0	0	0	classificação original; sem alterações
IGARACU DO TIETE	0	0	0	classificação original; sem alterações
IGARAPAVA	0	2,3529	2,3529	classificação original; sem alterações
IGUAPE	0	10,8808	10,8808	classificação original; sem alterações
INDIANA	0	0	0	classificação original; sem alterações
INDIAPORA	0	0	0	classificação original; sem alterações
INUBIA PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
IPORANGA	0	0	0	classificação original; sem alterações
IPUA	0	0	0	classificação original; sem alterações
IRAPURU	0	13,6452	13,6452	classificação original; sem alterações
ITABERA	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITAJOBI	0	0	0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
ITAJU	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITAOCA	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITAPOLIS	3,138	2,2303	-0,9077	classificação original; sem alterações
ITAPUI	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITAPURA	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITOBI	0	0	0	classificação original; sem alterações
ITU	0	9,2565	9,2565	classificação original; sem alterações
JABORANDI	0	0	0	classificação original; sem alterações
JACUPIRANGA	0	0	0	classificação original; sem alterações
JAGUARIUNA	0	4,3986	4,3986	classificação original; sem alterações
LAGOINHA	0	6,0417	6,0417	classificação original; sem alterações
LINS	0	8,8734	8,8734	classificação original; sem alterações
LUCIANOPOLIS	0	0	0	classificação original; sem alterações
LUIZIANIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
LUPERCIO	0	0	0	classificação original; sem alterações
MACAUBAL	0	0	0	classificação original; sem alterações
MACEDONIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
MAGDA	0	0	0	classificação original; sem alterações
MAUA	2,1032	2,5209	0,4177	classificação original; sem alterações
MERIDIANO	0	0	0	classificação original; sem alterações
MINEIROS DO TIETE	0	0	0	classificação original; sem alterações
MIRA ESTRELA	0	0	0	classificação original; sem alterações
MIRANTE DO PARANAPANEMA	0	12,1711	12,1711	classificação original; sem alterações
MIRASSOLANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
MONCOES	0	0	0	classificação original; sem alterações
MONTE CASTELO	0	0	0	classificação original; sem alterações
MONTE MOR	0	0	0	classificação original; sem alterações
MORRO AGUDO	1,7557	6,2531	4,4974	classificação original; sem alterações
NHANDEARA	0	9,1589	9,1589	classificação original; sem alterações
NIPOA	0	0	0	classificação original; sem alterações
NOVA CANAA PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
NOVA GUATAPORANGA	0	0	0	classificação original; sem alterações
NOVA INDEPENDENCIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
NOVO HORIZONTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
NUPORANGA	0	13,3981	13,3981	classificação original; sem alterações
OCAUCU	0	0	0	classificação original; sem alterações
ONDA VERDE	0	0	0	classificação original; sem alterações
ORIENTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
OUROESTE	0	15,4472	15,45	classificação original; sem alterações
PALMEIRA D OESTE	11,032	7,8902	-3,1418	classificação original; sem alterações
PARANAPUA	0	0	0	classificação original; sem alterações
PEDREGULHO	0	3,8576	3,8576	classificação original; sem alterações
PEREIRA BARRETO	0	1,7396	1,7396	classificação original; sem alterações
PIEDADE	0	0	0	classificação original; sem alterações
PIQUEROBI	0	0	0	classificação original; sem alterações
PIRAJUI	0	0	0	classificação original; sem alterações
PIRANGI	0	0	0	classificação original; sem alterações
PIRAPORA DO BOM JESUS	0	12,9082	12,9082	classificação original; sem alterações
PIRASSUNUNGA	0	14,3958	14,3958	classificação original; sem alterações
PIRATININGA	0	0	0	classificação original; sem alterações
PLANALTO	0	0	0	classificação original; sem alterações
POLONI	0	0	0	classificação original; sem alterações
PONGAI	0	0	0	classificação original; sem alterações
PONTAL	1,6286	8,5517	6,9231	classificação original; sem alterações
POPULINA	0	0	0	classificação original; sem alterações
PORANGABA	0	0	0	classificação original; sem alterações
PRESIDENTE ALVES	0	0	0	classificação original; sem alterações
PRESIDENTE EPITACIO	0	2,0477	2,0477	classificação original; sem alterações
PROMISSAO	0	13,0958	13,0958	classificação original; sem alterações
QUINTANA	0	0	0	classificação original; sem alterações
REDENCAO DA SERRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
REGISTRO	0	13,9008	13,9008	classificação original; sem alterações



**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
RIBEIRA	0	4,4164	4,4164	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO DO SUL	0	0	0	classificação original; sem alterações
RIBEIRAO PIRES	6,6547	15,3511	8,6963	classificação original; sem alterações
RINOPOLIS	0	0	0	classificação original; sem alterações
RIO GRANDE DA SERRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
RIOLANDIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
RUBIACEA	35,4223	0	-35,4223	classificação original; sem alterações
SAGRES	0	0	0	classificação original; sem alterações
SALES	0	0	0	classificação original; sem alterações
SALES OLIVEIRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SALTO	0	6,7371	6,7371	classificação original; sem alterações
SANTA ALBERTINA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTA CLARA D OESTE	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTA ERNESTINA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTA MARIA DA SERRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTA MERCEDES	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTANA DA PONTE PENSE	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTO ANASTACIO	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTO ANTONIO DO JARDIM	0	0	0	classificação original; sem alterações
SANTO EXPEDITO	0	0	0	classificação original; sem alterações
SAO CAETANO DO SUL	18,0986	6,2104	-11,8882	classificação original; sem alterações
SAO FRANCISCO	0	0	0	classificação original; sem alterações
SAO JOAO DO IRACEMA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SAO JOAO DO PAU D ALHO	0	0	0	classificação original; sem alterações
SAO JOAQUIM DA BARRA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SAO JOSE DA BELA VISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
SEBASTIANOPOLIS DO SUL	0	0	0	classificação original; sem alterações
SERRA NEGRA	0	2,0658	2,0658	classificação original; sem alterações
SETE BARRAS	0	0	0	classificação original; sem alterações
SOCORRO	0	3,929	3,929	classificação original; sem alterações
SUD MENUCCI	0	0	0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 2 - BAIXA OU NENHUMA MUNICIPALIZAÇÃO (COM CASOS DE REDUÇÃO DA OFERTA)**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)</b>	<b>% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)</b>	<b>Avanço em pontos percentuais (B-A)</b>	<b>observações</b>
SUZANOPOLIS	0	0	0	classificação original; sem alterações
TABATINGA	0	5,9596	5,9596	classificação original; sem alterações
TAIUVA	0	0	0	classificação original; sem alterações
TATUI	0	0	0	classificação original; sem alterações
TEODORO SAMPAIO	0	0	0	classificação original; sem alterações
TIETE	0	0	0	classificação original; sem alterações
TORRE DE PEDRA	11,9565	4,2254	-7,7312	classificação original; sem alterações
TORRINHA	0	0	0	classificação original; sem alterações
UBIRAJARA	0	0	0	classificação original; sem alterações
UNIAO PAULISTA	0	0	0	classificação original; sem alterações
URANIA	0	0	0	classificação original; sem alterações
URU	0	0	0	classificação original; sem alterações
VERA CRUZ	0	0	0	classificação original; sem alterações

**GRUPO 3 - FINALIZARAM A MUNICIPALIZAÇÃO**

MUNICÍPIO	% matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 1996 (A)	% das matrículas municipais de 1ª a 4ª série em 2000 (B)	Avanço em pontos percentuais (B-A)	observações
ARIRANHA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
BADY BASSITT	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
BERTIOGA	51,0	91,9	40,9	classificação original; sem alterações
BRODOSQUI	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
CANITAR	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
DESCALVADO	83,8	89,3	5,5	classificação original; sem alterações
ILHA COMPRIDA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
ILHA SOLTEIRA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
IRAPUA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
ITATIBA	54,3	100,0	45,7	classificação original; sem alterações
JARDINOPOLIS	52,7	93,8	41,1	classificação original; sem alterações
JUNDIAI	53,5	100,0	46,5	classificação original; sem alterações
MARAPOAMA	57,0	100,0	43,0	classificação original; sem alterações
ORINDIUVA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações
PONTES GESTAL	55,8	100,0	44,2	classificação original; sem alterações
SANTOS	70,3	88,9	18,6	classificação original; sem alterações
TABAPUA	100,0	100,0	0,0	classificação original; sem alterações

## **Anexo A - Íntegra das Legislações e Normas Citadas**

(disponível para consulta no site da Câmara dos Deputados – [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) ou da Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo – [www.educacao.sp.gov.br](http://www.educacao.sp.gov.br))

1. Proposta Original Enviada pelo Executivo Federal .....	245
2. Exposição de Motivos da PEC do FUNDEF .....	247
3. Emenda Constitucional do FUNDEF .....	251
4. Lei do Fundef .....	254
5. Razões do veto parcial a lei do Fundef .....	258
6. Decreto de Reorganização dos Prédios da Rede Estadual – Estado de São Paulo.....	260
7. 1º Decreto do Programa de Municipalização – Estado de São Paulo .....	262
8. 2º Decreto do Programa de Municipalização – Estado de São Paulo .....	265

# 1. Proposta Original Enviada pelo Executivo Federal

(Diário da Câmara dos Deputados, 24 de outubro de 1995 – páginas 02601 a 02602)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 233, DE 1995

(Do Poder Executivo)

Mensagem nº1078/95

Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

Art. 1º É acrescentada, no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e", com a seguinte redação:

"Art. 34 .....

VII .....

a) .....

.....  
e) aplicação do mínimo exigido da receita estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Art. 2º É dada nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 206 .....

.....  
IV - gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação infantil, fundamental e média e, no ensino superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado;"

Art. 3º É dada nova redação e acrescentado parágrafo único ao art. 207 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 207. As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. A lei poderá estender às demais instituições de ensino superior e aos institutos de pesquisa diferentes graus de autonomia."

Art. 4º É dada nova redação aos incisos I, II, IV e VII do art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 208 .....

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio e pré-escolar gratuitos;

IV - oferta gratuita de creche a crianças de zero a três anos, com prioridade para a população de menor renda;

VII - atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, com prioridade para a população de menor renda."

Art. 5º É dada nova redação ao § 1º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 211 .....

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais.

§ 2º .....

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 6º É alterado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, na forma do disposto no art. 211 da Constituição, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado, de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma estabelecida por lei federal.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV, e 159, inciso I, letras "a" e "b", e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre o Estado e seus Municípios, de acordo com o número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, na forma da lei.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacional, na forma da lei.

§ 4º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 5º Para cumprimento do disposto no § 3º, a União fará uso de parte dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no § 5º do mesmo artigo."

Art. 7º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília.

## 2. Exposição de Motivos da PEC do FUNDEF

(Diário da Câmara dos Deputados, 24 de outubro de 1995 – páginas 02604 a 02605)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 273, DE 13 DE OUTUBRO DE 1995, DOS SENHORES MINISTROS DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, DA JUSTIÇA, DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA FAZENDA, INTERINO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta em anexo de emenda à Constituição, que visa a reformular disposições relativas à educação, complementando as emendas que tratam da organização da administração pública e do regime dos servidores.

### Considerações Gerais

A questão da educação nacional, especialmente a da educação básica, constitui um dos grandes desafios a serem enfrentados por uma política responsável que tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico do País, com justiça e equidade. O reconhecimento da importância dessa questão fez com que Vossa Excelência elegeisse a Educação como uma das cinco grandes prioridades do seu Governo.

As obrigações do Estado para com o setor educacional foram consideravelmente ampliadas pela Carta Magna promulgada em 1988. Acolhendo aspirações e interesses de diversos segmentos da sociedade, sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade da ação governamental, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público.

Por outro lado, a mesma Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais.

Tradicionalmente, ao Governo Federal tem sido atribuída a responsabilidade maior pelo ensino superior, cabendo-lhe, em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, esta nunca claramente definida. Aos Estados e Municípios, com a autonomia que o

regime federativo lhes assegura, cabe o atendimento das necessidades educacionais básicas da população, muito especialmente na faixa da educação fundamental obrigatória.

Em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema - na realidade uma diversidade de sistemas - de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. De fato, se é verdade que em termos quantitativos, notadamente no que se refere à escolaridade obrigatória, o país avançou significativamente, a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar.

O que se verifica é que a *distribuição* dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não se fazem segundo critérios que levem em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação.

Uma das disparidades mais gritantes é o fato de que, precisamente nas regiões mais pobres do País, os Municípios respondem pela maior parte do atendimento no ensino fundamental obrigatório. Já nas regiões mais desenvolvidas, os Governos Estaduais provêem a maior parte do atendimento. Em ambas as situações, no entanto, o volume de recursos disponíveis em cada esfera de governo, apesar da vinculação constitucional de parte significativa das suas receitas (art. 212, CF), é claramente insuficiente para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável. Isto fica evidente quando se examina a disponibilidade média de recursos fiscais, por aluno e por ano.

De fato, os recursos constitucionalmente vinculados, considerando-se somente os impostos e transferências mais significativas, isto é, os Fundos de Participação e o ICMS, somam hoje cerca de R\$ 16,7 bilhões, no conjunto dos Estados e Municípios do País. Se admitíssemos que pelo menos 60% desse total fosse destinado à manutenção do ensino fundamental, que conta hoje com uma matrícula de 29,3 milhões de alunos nas redes estaduais e municipais, teríamos uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 340,00 por aluno.

No entanto, a má distribuição dos recursos, gera disparidades imensas nesse valor médio por aluno: de um mínimo de R\$ 80,00 para os Municípios do Maranhão a um máximo de R\$ 1.165,00 para os Municípios de São Paulo; de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Há evidências de que, em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano, nas redes municipais de ensino, variou de R\$ 30,00 a R\$ 650,00. Num mesmo Município, o dispêndio médio na rede municipal de ensino foi de R\$ 30,00, enquanto que na rede estadual foi de R\$ 300,00.

Dados como estes mostram claramente que há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma *generalizada escassez de recursos*, quando, na realidade, temos evidente *desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos*.

Entretanto, o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo *de todos os brasileiros* e, por isto, não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre as Unidades da Federação e entre os respectivos Municípios. Por outro lado, ainda que se deva reconhecer as legítimas aspirações da sociedade por educação nos níveis mais avançados e, mesmo, por um atendimento ampliado em creches e pré-escolas, é indubitável que a escolaridade obrigatória - exatamente por ser obrigatória - deve merecer do Estado a mais alta das prioridades.

O papel do Governo Federal, face a esse quadro, precisa ser redefinido. A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a *desconcentração* das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a *função redistributiva dos recursos fiscais* disponíveis, de sorte a promover maior *equidade* na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para a sua função redistributiva.

A emenda constitucional que ora submetemos à apreciação de Vossa Excelência contém a proposta de criação, por um período transitório, de um mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos Estados e Municípios destinados ao ensino fundamental. Pelas estimativas



---

atuais, considera-se que, para manter um ensino de qualidade aceitável ao mesmo tempo que assegurar uma remuneração média satisfatória para o conjunto do magistério, seria necessário um investimento mínimo por aluno e por ano de cerca de R\$ 300,00. Através do mecanismo proposto, a União garantirá que pelo menos este investimento mínimo seja alcançado em todos os estados da federação, ao mesmo tempo que mantém o investimento médio já alcançado naquelas unidades da federação onde ele já é superior àquele mínimo.

### **A questão do magistério**

No contexto do desafio da universalização e, especialmente, da melhoria da qualidade do ensino fundamental obrigatório, a situação do magistério é particularmente preocupante. O ciclo vicioso "baixo salário-baixo desempenho-formação insuficiente", precisa ser rompido.

Mais uma vez, a limitação dos recursos, que por sua vez limita a capacidade remuneratória de Estados e Municípios, é um fator importante, mas certamente não o único. A ausência de carreiras bem regulamentadas, a dispersão das escalas salariais, a falta de critérios para um correto dimensionamento dos quadros são outros fatores relevantes a merecer consideração.

Certamente que não incumbe ao Governo Federal estabelecer regras de carreira e de remuneração para os servidores dos governos subnacionais. No entanto, parece claro que a União deve oferecer estímulos para um correto equacionamento dessa questão.

No que se refere aos níveis de remuneração, é preciso que se tenha consciência de que a Educação é, por sua natureza, um setor "intensivo em mão-de-obra", ou seja, a despeito dos avanços tecnológicos, a educação escolar da criança e do jovem ainda dependerá, por muito tempo, da presença do professor em sala-de-aula. Um professor que precisa estar não apenas preparado, mas também motivado para o exercício do seu magistério.

Além disso, na concepção de uma educação fundamental democrática, o profissional do magistério deve ser alguém com suficiente qualificação para o exercício do diálogo e da interação com a comunidade, capaz de aferir os anseios dessa comunidade e de dar respostas adequadas, na perspectiva da Educação, e não de uma mera prestação de serviços, muitas vezes de natureza estritamente assistencial, que não é o papel específico da escola.

Atrair e reter no magistério um profissional com estas características implica atribuir-lhe uma remuneração condigna, *no contexto social em que atua*. O que se observa hoje, no entanto, é que a realidade salarial do magistério da escola fundamental, especialmente nos sistemas municipais, nada tem a ver com aquele contexto. A limitação de recursos fiscais faz com que se estabeleça um perverso esquema de nivelamento "por baixo" dos salários, isto é, nenhum Município estabelecerá salários mais altos, ainda que pudesse, se os Municípios vizinhos, ou o próprio Estado, pagam salários mais baixos. Ou, no outro extremo, tendo recursos disponíveis e responsabilidade por uma rede extremamente reduzida de atendimento educacional, o Município se permite uma escala salarial desproporcionadamente elevada no contexto do Estado.

Está claro que distorções dessa natureza não poderão ser corrigidas por meio de disposições constitucionais. No entanto, a proposição que se faz, que visa a atingir apenas a questão *da distribuição mais equitativa da capacidade de investimento*, permitirá que Estados e Municípios possam rever suas práticas de remuneração dos profissionais do magistério. Os estudos conduzidos pelo Ministério da Educação e do Desporto mostram que, a partir de uma nova modalidade de vinculação dos recursos fiscais para a Educação, será possível induzir políticas de remuneração do magistério nos Estados e Municípios mais consentâneas com a relevância social desses profissionais.

### **O Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e sua relevância**

O constituinte de 1988 certamente não esteve desatento ao desafio do ensino fundamental obrigatório no País. Ao manter no texto constitucional a vinculação obrigatória de recursos fiscais para aplicação em Educação, estabeleceu também, por um período de dez anos, uma vinculação de metade desses recursos para a consecução do objetivo de universalização do ensino fundamental.

A letra do art. 60 do ADCT, no entanto, não foi suficiente para garantir uma concentração dos esforços dos três níveis de governo no enfrentamento do desafio. Por um lado, por ignorar, irrealisticamente, o fato de existir uma distribuição extremamente desigual de responsabilidades na manutenção das redes de ensino fundamental entre Estados e Municípios, de uma para outra unidade da federação. Por outro lado, por não considerar, também, que o papel da União, de acordo com a mesma Constituição, seria apenas supletivo.

Acresça-se, ainda, que o mesmo art. 60 do ADCT, em seu parágrafo único, estabelece, contraditoriamente, a obrigação das Universidades oficiais - portanto, também as mantidas pelo Governo Federal - de estenderem seus serviços às localidades interioranas de maior concentração populacional, o que fatalmente implicaria maiores dispêndios com essas instituições de ensino superior.

Apesar disso, fica evidente que o constituinte teve a intenção de dar tratamento prioritário ao ensino fundamental obrigatório. A presente proposta de emenda constitucional retoma esta preocupação, porém, buscando dar-lhe um tratamento mais exequível, do ponto de vista operacional.

### **A questão da autonomia universitária**

A justa e necessária preocupação do Governo Federal com o ensino fundamental não pode resultar em omissão no que diz respeito ao ensino superior, uma vez que este sempre constituiu a responsabilidade prioritária da União, no desempenho de sua função supletiva.

A rede de instituições federais de ensino superior cobre todo o território nacional, equalizando as oportunidades de acesso à formação de nível mais elevado, entre as diferentes regiões do País. Além do mais, essas instituições são indispensáveis para a formação dos professores dos demais níveis de ensino, devendo ser estimuladas a atuarem de forma mais efetiva no cumprimento dessa função.

A eficácia dessas instituições, entretanto, depende de uma profunda alteração da estrutura burocrática que hoje as envolve, impedindo, inclusive, uma racionalização no uso dos recursos disponíveis. A eficácia e racionalidade que se deseja exigem uma correta formulação da questão da autonomia universitária.

Desde que inserida como dispositivo constitucional, a autonomia das universidades nos âmbitos didático-científico, administrativo e de gestão patrimonial e financeira tornou-se uma questão altamente controversa. O dispositivo não pode ser auto-aplicável para as universidades mantidas pelo Estado, vez que estão elas sujeitas aos regulamentos da administração pública, como entidades que são da administração indireta.

Por outro lado, as instituições públicas não-universitárias, por mais tradicionais e relevantes que sejam, não podem usufruir de nenhum dos poucos privilégios que o estatuto da autonomia poderia auferir-lhes.

Finalmente, cabe enfatizar que, em relação às universidades mantidas por instituições privadas, o princípio da autonomia precisa estar claramente vinculado à regra da avaliação pelo Estado.

Em consequência, faz-se necessário deixar claro que a autonomia das universidades e de outras instituições de ensino superior e de pesquisa terá que ser definida em legislação infra-constitucional.

Já considerando esse objetivo, a presente proposta inclui uma explicitação do princípio constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, de modo a dele excluir as atividades de extensão desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, sob a forma de cursos de treinamento, especialização e aperfeiçoamento. Embora estas sejam também atividades de ensino, normalmente se dirigem a públicos restritos, quase sempre profissionais e empregados de grandes empresas, constituindo fonte de receita própria não desprezível.

### **A natureza da proposta**

Tendo presente as razões até aqui expostas, a proposta de emenda constitucional, em anexo, tem por objetivos, primordialmente, assegurar:

- definição clara das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental;

- transitoriamente, por um período de dez anos, a destinação de uma parcela, fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório;

- nesse mesmo período, a distribuição de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério;

- a autonomia das universidades e demais instituições de ensino superior e de pesquisa, a ser exercida na forma da lei.

Com estas medidas, Sr. Presidente, estamos certos de que será possível implementar, no curto prazo, ações efetivas que irão induzir uma profunda transformação do panorama da educação básica no Brasil, cumprindo um dos objetivos mais importantes do Governo de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

### 3. Emenda Constitucional do FUNDEF

(disponível para download em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>)

#### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996**

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

"Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

**Mesa da Câmara dos Deputados:**

Deputado LUIZ EDUARDO  
Presidente

**Mesa do Senado Federal:**

Senador JOSÉ SARNEY  
Presidente

Deputado RONALDO PERIM  
1º Vice-Presidente

Deputado BETO MANSUR  
2º Vice-Presidente

Deputado WILSON CAMPOS  
1º Secretário

Deputado LEOPOLDO BESSONE  
2º Secretário

Deputado BENEDITO DOMINGOS  
3º Secretário

Deputado JOÃO HENRIQUE  
4º Secretário

Senador TEOTONIO VILELA FILHO  
1º Vice-Presidente

Senadora JÚLIO CAMPOS  
2º Vice-Presidente

Senador ODACIR SOARES  
1º Secretário

Senador RENAN CALHEIROS  
2º Secretário

Senador ERNANDES AMORIM  
4º Secretário

Senador EDUARDO SUPLICY  
4º Secretário Suplente de Secretário

## 4. Lei do Fundef

### \*LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996.\*

\*/Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências./\*

\*PRESIDENTE DA REPÚBLICA\*

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

\*Art.\* 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

\*Art.\* 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - (VETADO) as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

\*Art.\* 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 1º Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II (IPI), da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão

creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitadas os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses ao Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV (ICMS), da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeiras, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

\*Art.\* 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual,
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas /b/, /e/, e/ g/.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

\*Art.\* 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, a conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

\*Art.\* 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e I.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO) - Na complementação da União, prevista neste artigo, é vedada a utilização de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação, de que trata o art. 212, § 5º, da Constituição Federal [Razões do veto: A Lei não deve impor restrição ao uso de fontes específicas para o pagamento das despesas do Fundo, sob pena de agravar a já excessiva rigidez orçamentária da administração pública.]

\*Art.\* 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

\*Art.\* 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino,

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\*Art.\* 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

\*Art.\* 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior.



III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

\*Art.\* 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea /e/, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

\*Art.\* 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação.

\*Art.\* 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

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

\*Art.\* 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas as crianças e adolescentes em situação de risco social.

\*Art.\* 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8 212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º (VETADO) - Será redistribuída 70% (setenta por cento) da Quota Estadual entre o Estado e os respectivos Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes, conforme censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto – MEC

[razões do veto - Nesse contexto, é prudente que se transfira também a responsabilidade de se definir a forma e o percentual de redistribuição dos recursos da Quota Estadual para o Poder Legislativo dos Estados, retirando-se do corpo da Lei Federal a definição do percentual de redistribuição; retira autonomia dos estados de redistribuir]

§ 3º Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta Lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, à conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor, terão a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

\*Art.\* 16. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

\*Art.\* 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

\*FERNANDO HENRIQUE CARDOSO\*

Paulo Renato Souza

## 5. Razões do veto parcial a lei do Fundef

\*Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos\*

\*MENSAGEM Nº 1.439, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996.\*

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 92, de 1996 (nº 2.380/96 na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério da Educação e do Desporto assim se manifestou sobre a matéria, sugerindo veto aos dispositivos abaixo descritos, por serem contrários ao interesse público:

Art. 2º. & 1º, II\_

Art. 2. ....

§ 1º . ....

II - as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência.

Razões do veto:\_

"Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiverem a oportunidade de frequentar o ensino regular, é temário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:

a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos

b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.

c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno.

d) O aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito da distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê\* o caput \*do art. 2º do projeto."

Art. 15, § 2º\_

"Art. 15. ....

§ 2º Será redistribuída 70% (setenta por cento) da Quota Estadual entre o Estado e os respectivos Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes, conforme censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto - MEC.

\* \_Razoes do veto:\_\*

"Atualmente 64% do alunado do ensino fundamental das escolas públicas estaduais e municipais, é atendido pelo sistema estadual de ensino, e 36% pelo sistema municipal. Pelo critério estabelecido, é retirada a autonomia dos Estados de adotarem critérios redistributivos flexíveis que resultem na erradicação ou redução das disparidades sócio-educacionais, tanto no seu âmbito como no dos Municípios a eles vinculados, em função dos níveis econômicos e de arrecadação tributária tendo em vista sempre a busca da equidade e equanimidade.

Há de se considerar ainda, que, de acordo com o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º, art. 211, da Constituição Federal, na forma estabelecida pela Emenda Constitucional nº 14/96, os Estados atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios, no ensino fundamental e infantil, ao mesmo tempo que se atribui aos governos estaduais e municipais a responsabilidade de organizar os sistemas de ensino e definir formas de colaborando, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Nesse contexto, é prudente que se transfira também a responsabilidade de se definir a forma e o percentual de redistribuição dos recursos da Quota Estadual para o Poder Legislativo dos Estados, retirando-se do corpo da Lei Federal a definição do percentual de redistribuição."

O Ministério da Fazenda propõe veto ao dispositivo abaixo descrito, também por considerá-lo contrário ao interesse público:

Art. 6º & 5º\_

Art. 6º .....

"§ 5º Na complementação da União, prevista neste artigo, é vedada a utilização de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação, de que trata o art. 212, § 5º, da Constituição Federal."

Razoes do veto:\_

A Lei não deve impor restrição ao uso de fontes específicas para o pagamento das despesas do Fundo, sob pena de agravar a já excessiva rigidez orçamentária da administração pública.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais as submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 24 de dezembro de 1996.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 26 de dezembro de 1996

## **6. Decreto de Reorganização dos Prédios da Rede Estadual – Estado de São Paulo**

Decreto Nº 40.473, de 21 de novembro de 1995

Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas

MÁRIO COVAS, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Considerando que atualmente a escolarização de 8 (oito) anos só se concretiza para menos de 50% dos alunos ingressantes no primeiro ano do Ciclo Básico;

Considerando que o critério de agrupamento em um único prédio, de classes de Ciclo Básico à 8ª série e, em muitas escolas, também de classes do 2º Grau, comprovadamente gera problemas pedagógicos sérios, além de distorções no atendimento à demanda e nas necessidades de construções e de aumento de quadros docentes e administrativos;

Considerando que a escolarização em agrupamentos que reúnam alunos de faixas etárias mais próximas tem sido objeto de experiências já consagradas; e

Considerando o Parecer nº 674, do Conselho Estadual de Educação, aprovado em 8 de novembro de 1995, publicado no Diário Oficial de 11 de novembro de 1995,

Decreta:

Artigo 1º - Fica instituído, junto à Secretaria da Educação, o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, com o objetivo de garantir a escolarização de 8 (oito) anos, com qualidade, para todos os alunos do ensino fundamental e médio.

Artigo 2º - Para a consecução de seu objetivo, o Programa instituído pelo artigo anterior promoverá modificações na estrutura das escolas da rede pública estadual, de maneira a permitir, em especial:

I - um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequados ao processo de ensino e à faixa etária dos alunos;

II - o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;

III - a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;

IV - a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;

V - a racionalização dos investimentos.

Artigo 3º - Para a execução do Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, o ensino fundamental e médio, regular ou supletivo, será oferecido, a partir do próximo ano letivo, em unidades escolares organizadas com classes de:

I - Ciclo Básico à 4ª série;

II - 5ª à 8ª série;

III - 5ª à 8ª série e de 2º Grau;

IV - 2º Grau.

Artigo 4º - As escolas que vierem a manter classes de Ciclo Básico à 4ª série do ensino fundamental deverão, preferencialmente, funcionar em dois turnos diurnos.

Artigo 5º - A organização das unidades escolares nos termos do artigo 3º deste decreto será implantada de forma gradativa, respeitando-se as especificidades locais.

Artigo 6º - O Secretário da Educação, no âmbito de suas competências, poderá, mediante resolução, expedir as normas complementares que se fizerem necessárias à adequada execução deste decreto.

Artigo 7º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Palácio dos Bandeirantes, 21 de novembro de 1995

MÁRIO COVAS

Antônio Angarita, Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, aos 21 de novembro de 1995.

## 7. 1º Decreto do Programa de Municipalização – Estado de São Paulo

Decreto Nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996 - \*Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental\*

MÁRIO COVAS, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, Considerando a necessidade da melhoria da qualidade e da equidade do ensino público fundamental, através da distribuição mais adequada de responsabilidades entre Estado e municípios; Considerando a necessidade de fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais; Considerando a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização, numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta; Considerando, finalmente, a necessidade de se dar cumprimento ao disposto no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição do Estado, objetivando a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental, de modo a propiciar a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam, Decreta: \*Artigo 1º - Fica instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, com o objetivo de desenvolver o ensino fundamental, através de ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal.\* \*Artigo 2º - O processo de implantação do Programa será gradativo, conforme a adesão dos municípios, para a assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional.\* \*Artigo 3º - Na pactuação serão consideradas as peculiaridades locais e regionais, adequando-se à capacidade técnico-administrativo-financeira de cada município.\* \*Artigo 4º - O Estado cooperará com os municípios parceiros, para instituição do processo de avaliação do sistema de ensino, com a finalidade de proceder às correções necessárias para implantação do Programa.\* \*Artigo 5º - Para implantação e desenvolvimento do Programa, fica a Secretária da Educação autorizada a celebrar convênios nos termos do modelo anexo ao presente decreto.\* Parágrafo único - A formalização do convênio não obsta a realização, pelos municípios, de outras parcerias que se fizerem necessárias, para o pleno cumprimento das atividades educacionais. \*Artigo 6º - A Secretaria da Educação, no âmbito de sua competência, poderá, mediante atos específicos, expedir as normas complementares que se fizerem necessárias à adequada execução deste decreto.\* \*Artigo 7º - Os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta deverão fornecer o apoio necessário para se atingir plenamente os objetivos do Programa.\* \*Artigo 8º - As despesas decorrentes do presente decreto correrão à conta das dotações próprias do orçamento - programa da Secretaria da Educação.\* \*Artigo 9º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.\* Palácio dos Bandeirantes, 16 de fevereiro de 1996 MÁRIO COVAS Antônio Angarita, Secretário do Governo e Gestão Estratégica Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, aos 16 de fevereiro de 1996.

Termo de Convênio que entre si celebram o ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio da SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, e o MUNICÍPIO DE \_\_\_\_ \_\_\_\_, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental. (Processo nº \_\_\_\_) O ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio da Secretaria da Educação, doravante denominada SECRETARIA, neste ato representada pela sua Titular TERESA ROSERLEY NEUBAUER DA SILVA, R.G. 3.410.708, devidamente autorizada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, nos termos do Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, e o MUNICÍPIO DE \_\_\_\_ \_\_\_\_, doravante denominado MUNICÍPIO, representado pelo Prefeito Municipal \_\_\_\_ \_\_\_\_, R.G. \_\_\_\_, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº \_\_\_\_, de \_\_ de \_\_\_\_ de 199\_\_, têm entre si justo e acertado celebrar o presente convênio, com as cláusulas que se seguem:

### CLÁUSULA PRIMEIRA

#### Do Objeto

O presente Convênio tem por objeto a ação compartilhada entre a SECRETARIA e o MUNICÍPIO visando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental, tendo por finalidade a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental, propiciando a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam, atendendo ao disposto nos artigos 211, 212 e 213 da Constituição Federal e no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição Estadual.

### CLÁUSULA SEGUNDA

#### Das Obrigações da Secretaria

São obrigações da SECRETARIA: \*I - quanto a Gestão do Sistema:\* \*a) prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO para a gestão da rede escolar, estruturação do órgão municipal de educação e do Conselho Municipal de Educação, para elaboração do Plano Municipal de Educação, Plano Regional de Educação, Estatuto do Magistério Municipal, Plano de Carreira, Regimento das Escolas e outros que se fizerem necessários.\* \*II - quanto ao pessoal:\* \*a) colocar à disposição do MUNICÍPIO, através de ato específico da autoridade competente, e por prazo determinado, pessoal docente, técnico e administrativo para as ações que se façam necessárias à execução do Plano de Trabalho, parte integrante deste Termo de Convênio;\* \*b) co-responsabilizar-se pela capacitação do pessoal colocado à disposição do MUNICÍPIO, pela SECRETARIA;\* \*III - quanto aos recursos financeiros:\* \*a) prestar apoio financeiro ao

MUNICÍPIO, de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho, parte integrante deste Ajuste, observando-se as regras contidas no § 3º do artigo 116, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei Federal nº 8.883, de 8 de junho de 1994.\* \*IV - quanto à transferência de bens imóveis e móveis:\* \*a) tomar providências junto à Procuradoria Geral do Estado-Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, para transferência de terrenos e/ou prédios escolares, de propriedade do Estado, ao MUNICÍPIO, visando obter a competente autorização legislativa;\* \*b) tomar providências junto ao Governo do Estado para transferência de móveis e utensílios, equipamentos e materiais didáticos, de propriedade do Estado, ao MUNICÍPIO;\* \*V - quanto ao acompanhamento e avaliação:\* \*a) acompanhar e avaliar a execução do convênio e do Plano de Trabalho objetivando as adequações que porventura se façam necessárias para consecução dos objetivos propostos, especialmente quanto à regular aplicação dos recursos financeiros transferidos ao Município.\*

#### CLÁUSULA TERCEIRA

##### Das Obrigações do Município

São obrigações do município: \*I - criar e instalar o Conselho Municipal de Educação, nos termos da Lei nº 9.143, de 9 de março de 1995;\* \*II - providenciar a elaboração do Plano Municipal de Educação e a aprovação do mesmo, junto aos órgãos competentes;\* \*III - realizar estudos com entidades de classe representativas do magistério e com órgãos estaduais para elaboração do Estatuto do Magistério Municipal e do Plano de Carreira do Magistério Municipal;\* \*IV - respeitar as medidas decorrentes da reorganização da rede pública estadual, no ano letivo de 1996;\* \*V - planejar a rede física, identificando a situação da capacidade atual, a demanda futura e a previsão de expansão;\* \*VI - assumir a construção, a ampliação e reforma dos prédios das escolas que mantém ensino fundamental de 1ª a 4ª séries e/ou 5ª a 8ª séries, com recursos próprios e/ou em parceria com o Estado, de conformidade com o estabelecido no Plano de Trabalho;\* \*VII - responsabilizar-se pela manutenção preventiva e corretiva dos prédios escolares;\* \*VIII - responsabilizar-se pelas despesas de utilidade (água, luz, telefone), bem como pelo pagamento de taxas;\* \*IX - responsabilizar-se pelas despesas de assistência técnica, de manutenção e de reposição de mobiliário, de equipamentos e de material didático-pedagógico;\* \*X - encaminhar à SECRETARIA-Delegacia de Ensino, atestados de frequência dos funcionários colocados à disposição do Município, visando assegurar o processamento dos direitos e vantagens dos mesmos;\* \*XI - repor o pessoal nos casos de vacância e quando da necessidade de ampliação do quadro por expansão da rede escolar;\* \*XII - realizar concurso público para ingresso em quadros próprios do município de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo, nos casos de expansão da rede escolar e/ou de reposição de pessoal;\* \*XIII - comprometer-se a não pagar a menor do que o Estado para os profissionais do magistério do município, garantindo o princípio de equidade para todos;\* \*XIV - garantir a continuidade da Associação de Pais e Mestres ou entidade similar, assegurando a presença de instituições auxiliares da escola;\* \*XV - fornecer merenda e transporte escolar ao educando das 1ª a 4ª séries e/ou da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental com recursos próprios ou em parceria com o Estado;\* \*XVI - facilitar à SECRETARIA o acesso às informações necessárias ao acompanhamento do desenvolvimento do Plano de Trabalho e da execução deste Convênio;\* \*XVII - prestar contas à SECRETARIA, mensalmente, sobre a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Estado, observado o disposto na Cláusula Sexta.

#### \* CLÁUSULA QUARTA

##### Do Valor

O valor do presente convênio é estimado em R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_), cabendo à SECRETARIA o aporte de recursos da ordem de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_) e ao MUNICÍPIO a contrapartida de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_).

#### CLÁUSULA QUINTA

##### Dos Recursos Orçamentários

\*I - a SECRETARIA, no exercício de \_\_\_\_, aplicará recursos financeiros no valor de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_), que onerarão a Classificação Econômica \_\_\_\_, Classificação Funcional Programática \_\_\_\_, Unidade de Despesa \_\_\_\_;\* II - para os próximos exercícios, durante a vigência deste Convênio, a SECRETARIA arcará, em seu orçamento, com os recursos financeiros necessários à execução deste Acordo; \*III - o MUNICÍPIO no exercício de \_\_\_\_, aplicará recursos financeiros no valor de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_), que onerarão a Classificação Econômica \_\_\_\_ e a Classificação Funcional Programática \_\_\_\_, e para os exercícios futuros deverá garantir, em seu orçamento, a verba necessária à realização do objeto previsto neste Ajuste.\* \*§ 1º\* - Os valores da SECRETARIA e do MUNICÍPIO poderão ser suplementados através de Termos Aditivos, de conformidade com as necessidades e a disponibilidade financeira dos partícipes, respeitada a legislação pertinente. \*§ 2º\* - Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês. \*§ 3º\* - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do Ajuste. \*§ 4º\* - É obrigatória a restituição pelo MUNICÍPIO à SECRETARIA de eventual saldo de recursos liberados no prazo de 30 (trinta) dias, contados da conclusão ou extinção do presente Convênio.

#### CLÁUSULA SEXTA

##### Da Transferência dos Recursos Financeiros

A SECRETARIA efetuará repasses dos recursos financeiros ao MUNICÍPIO, de conformidade com o cronograma de desembolso estabelecido no Plano de Trabalho, observado o § 3º do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei Federal nº 8.883, de 8 de junho de 1994. \*Parágrafo único\* - A movimentação dos recursos financeiros será feita exclusivamente através da conta de crédito especial aberta pelo MUNICÍPIO, junto ao Banco do Estado de São Paulo S.A. - BANESPA ou Nossa Caixa - Nosso Banco S.A.. CLÁUSULA SÉTIMA

#### Da Prestação de Contas

A prestação de contas dos recursos financeiros deverá ser feita nos moldes exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado. No caso de aplicação indevida da verba consignada pela SECRETARIA, será exigida sua devolução, acrescida de remuneração correspondente ao rendimento da caderneta de poupança verificado entre a data do repasse e o dia da efetiva devolução.

CLÁUSULA OITAVA Das Alterações Este convênio poderá ser alterado pelos signatários, por meio de termos de aditamento para adequações financeiras e/ou eventuais ajustes de execução do Plano de Trabalho, desde que não ocasionem modificações do objeto do acordo e sejam necessárias à continuidade de sua implementação.

CLÁUSULA NONA Da Vigência Este convênio terá vigência de 5 (cinco) anos, a contar da data de sua assinatura.

CLÁUSULA DÉCIMA Da Denúncia e Rescisão O convênio poderá ser desfeito, durante o prazo de vigência, por mútuo consentimento dos partícipes, ou denúncia de qualquer deles, por desinteresse, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias. O Convênio poderá ser rescindido por infração legal ou convencional. Os partícipes, por meio de seus representantes, são autoridades competentes para denunciar ou rescindir este Convênio. \*Parágrafo único\* - Em qualquer dos casos previstos nesta Cláusula será garantida a continuidade dos estudos aos alunos. CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA Do Foro Os casos omissos e dúvidas que surgirem na execução deste Convênio serão resolvidos pelos partícipes, de comum acordo, ficando eleito o foro da Capital do Estado para dirimir questões na esfera judiciária. E, por estarem concordes, assinam o presente Convênio em 4 (quatro) vias de igual teor, na presença das testemunhas abaixo assinadas.



## 8. 2º Decreto do Programa de Municipalização – Estado de São Paulo

### DECRETO Nº 43.072, DE 04 DE MAIO DE 1998

Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF.

MÁRIO COVAS, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, Considerando as disposições da Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; Considerando as disposições do Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997, que regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF; Considerando a necessidade de adequação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, instituído pelo Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, alterado pelo Decreto nº 40.889 de 10 de junho de 1996, às disposições do Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997,

#### Decreta:

Artigo 1º - Fica a Secretaria da Educação autorizada a celebrar convênios com os Municípios, nos termos do modelo em anexo, visando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos e recursos materiais e o afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo, que implicará no repasse de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF, correspondentes ao número de matrículas assumidas pelo Município.

Artigo 2º - Os convênios a que se refere o artigo anterior deverão observar o requisitos estabelecidos pelo artigo 116 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei federal nº 8.883, de 08 de junho de 1994 e as disposições deste decreto, quanto às condições e formas de colaboração entre o Estado e os Municípios, de modo a assegurar a universalização do ensino fundamental obrigatório.

Artigo 3º - Poderão ser afastados junto ao Município conveniado, por ato da autoridade competente, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens, pessoal docente, técnico e administrativo, nos termos da legislação específica, mediante opção do interessado e solicitação expressa do Chefe do Executivo Municipal.

§ 1º - A cessação do afastamento do pessoal só poderá se concretizar ao final de cada ano letivo.

§ 2º - Caberá ao Município a organização técnica e administrativa e a supervisão dos recursos humanos colocados à sua disposição.

Artigo 4º - Os Municípios que aderirem ao Programa, se responsabilizarão pelo reembolso do montante despendido com o pagamento da remuneração e dos encargos do pessoal docente, técnico e administrativo afastado.

Parágrafo único - O termo de convênio definirá a forma e os procedimentos, mediante os quais a Secretaria da Educação apresentará a relação pormenorizada das despesas relativas ao pessoal colocado à disposição dos Municípios.

Artigo 5º - Fica a Secretaria da Educação autorizada, na forma da legislação vigente, a ceder o uso de bens móveis e equipamentos patrimoniados na Secretaria, que se destinem à prestação dos serviços educacionais transferidos.

Artigo 6º - A Secretaria da Educação tomará as providências cabíveis objetivando a extinção das unidades estaduais de ensino fundamental que serão absorvidas pela rede escolar de ensino municipal.

Parágrafo único - A Secretaria da Educação encaminhará os expedientes necessários à Procuradoria Geral do Estado, para a formalização da outorga de permissão de uso dos prédios escolares das unidades referidas no "caput" deste artigo, aos Municípios.

Artigo 7º - Fica estabelecido, para assegurar a perfeita execução dos serviços educacionais, o prazo de até 120 (cento e vinte) dias anteriores ao início de cada exercício para denúncia do convênio por qualquer dos partícipes, produzindo seus efeitos no exercício seguinte.

Artigo 8º - Os convênios firmados nos termos do Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, alterado pelo Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996, têm assegurados seus termos e cláusulas até o término de sua vigência, aplicando-se as normas deste decreto no caso da continuidade da parceria Estado e Município para atendimento do ensino fundamental.

Artigo 9º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Palácio dos Bandeirantes, 4 de maio de 1998.

#### MÁRIO COVAS

Teresa Roserley Neubauer da Silva

Secretária da Educação

Fernando Leça

Secretário-Chefe da Casa Civil

Antonio Angarita

Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, aos 4 de maio de 1998.