

*Cadernos*  
***Gestão Pública  
e Cidadania***

A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino  
fundamental no estado de São Paulo

**Autora**  
**Patrícia Laczynski**

Número 38  
Maio de 2004



# **CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**

## **A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo**

Patrícia Laczynski

# CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Maio 2004 –Vol 9. Número 38

## Expediente

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah

Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Laura da Veiga (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Paulo Pankararu (COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

Capa: Carlos André Inácio

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas e 1250 caracteres por página (inclusive espaços). Fonte: *Times New Roman*. Formatação: papel A4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es), a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de “blind peer review” a ser realizado por dois especialistas na temática.

### Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Pública e Cidadania  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas  
Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca  
2º andar – São Paulo 01313-902  
e-mail: inovando@fgvsp.br

## **A Autora**

### **Patrícia Laczynski**

Mestre em Administração Pública pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Coordenadora de Planejamento da Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André.



## ÍNDICE

1. Introdução.....	5
2. Impacto da redistribuição dos recursos .....	14
3. Síntese .....	26
4. Conclusão .....	27
5. Bibliografia.....	29
6. Anexo 1 – Quadros.....	31



## 1. Introdução

A proposta deste artigo é analisar os resultados do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – no Estado de São Paulo, desde sua implantação, em 1998, até o ano de 2000. Pretende-se estudar mais de perto a influência do Fundo no processo de municipalização do ensino fundamental e a redistribuição de recursos do ensino fundamental, verificar se houve, com a implantação do FUNDEF, diminuição na desigualdade de recursos entre os municípios, além de analisar a situação dos professores, a estrutura do Conselho Estadual do FUNDEF e a relação entre os governos estadual e municipal.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, composto por 15% das seguintes fontes de recursos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/exp) e ressarcimento pela Desoneração de Exportações que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Como estes impostos são transferidos aos municípios (não são impostos municipais), 15% deles são retidos no Fundo estadual, antes mesmo de chegar aos cofres municipais. Do Fundo, estes recursos são distribuídos segundo o número de alunos de cada município.

Os estados e municípios devem, ainda, destinar 15% das demais receitas de impostos e transferências não incluídas no Fundo, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e aplicar, no mínimo, 25% das receitas e transferências na educação.

A título de ilustração<sup>1</sup>, suponha que o Município “X” deveria receber a título de transferência do FPM, R\$ 100.000,00, do ICMS, R\$ 100.000,00 e do IPI/Exp, R\$ 100.000,00, totalizando R\$ 300.000,00.

Para o FUNDEF, seria, destinados R\$ 45.000,00, o que significa 15% de R\$ 300.000,00.

---

<sup>1</sup> Este exemplo foi apresentado em BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: guia para sua operacionalização*. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo, FPFL-Cepam, 1997. p.17.

Supomos, ainda, que este Município “X”, receba R\$ 400.000,00 de outras receitas. Deste valor, 15% (R\$ 60.000,00) devem ser aplicados no ensino fundamental (mas não via FUNDEF).

Como devem ser destinados, pelo menos, 25% dos recursos municipais à educação como um todo, neste município, devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação (qualquer que seja o nível de ensino), 10% de R\$ 300.000,00 (FPM + ICMS + IPI/Exp) e 10% de R\$ 400.000,00 (outras receitas), totalizando R\$ 70.000,00.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), os objetivos do FUNDEF são corrigir a má distribuição de recursos da educação, diminuir as desigualdades nas redes públicas de ensino e promover a melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério público.

Os recursos do FUNDEF são distribuídos, em cada estado, entre o governo estadual e os governos municipais de acordo com a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental. O governo federal fixa, a cada ano, um valor mínimo anual por aluno, tendo como base de cálculo a 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.<sup>2</sup> Sempre que o valor dos repasses aos estados e municípios for inferior ao fixado como mínimo anual por aluno, a União complementa os recursos.

São Paulo é um dos cinco estados brasileiros<sup>3</sup> onde a maioria das matrículas do ensino fundamental, em 1998, estava concentrada nas redes estaduais (ver quadros 1 e 2, anexo 1). O fato de o Estado de São Paulo sempre ter sido o grande responsável pelas vagas escolares acabou permitindo que, até 1988, seus municípios investissem, no ensino, proporcionalmente menos do que sua capacidade de arrecadação tributária. Os municípios paulistas, que compõem o quadro dos mais ricos do país, assumiam poucas matrículas, deixando de gastar recursos no ensino fundamental e gastando na educação infantil.

Com a Constituição de 1988, os estados e municípios foram obrigados a investir 25% de seus recursos de impostos na educação. O resultado, em São Paulo, foi uma distribuição desigual

---

<sup>2</sup> O valor anual mínimo por aluno foi de R\$ 4 300,00, em 1997 e R\$ 315,00, em 1998 e 1999. Para 2000, este valor foi estabelecido de forma diferenciada, sendo de R\$ 333,00 para os alunos de 1ª à 4ª série e de R\$ 349,65 para os da 5ª à 8ª série e da educação especial. Os valores mínimos para 2001 ficaram em R\$ 363,00 e R\$ 381,15.

<sup>3</sup> Os outros são: Roraima, Goiás, Espírito Santo e Minas Gerais.

entre os recursos estaduais e municipais por aluno matriculado na rede pública de ensino fundamental. Em 1992, por exemplo, o Estado de São Paulo gastou R\$ 2.808.953.128<sup>4</sup>, tendo 5.126.570 alunos matriculados em sua rede de ensino fundamental, perfazendo um total de R\$ 547,92 por aluno por ano, enquanto os municípios paulistas gastaram R\$ 1.338.638.972 com 625.706 alunos, tendo um gasto anual *per capita* de 2.139,41 (SÃO PAULO, 1997, p.28).

Durante a década de 80, algumas tentativas haviam sido tomadas por alguns governos estaduais no sentido de transferir aos municípios parte de sua rede de ensino, mas elas foram fracassadas (ARRETCHE, 1998). Foi durante o governo de Franco Montoro que o Estado de São Paulo teve os programas de descentralização na área de educação mais bem sucedidos. Foram descentralizadas, por meio de convênios, a aquisição de material de consumo e a merenda escolar, sendo a descentralização da merenda a que obteve mais sucesso. Nos dois governos seguintes – Quércia e Fleury – as tentativas de descentralização, com foco na municipalização da rede de ensino fundamental, não obtiveram sucesso.

A primeira gestão do governo Mário Covas (1994-1998) se empenhou em municipalizar o ensino fundamental no Estado, antes mesmo da implantação do FUNDEF, em 1998. Em 1996, foram firmados 42 convênios com os municípios, que começaram a se responsabilizar pelo ensino de 1ª à 4ª série (NEUBAUER, 1999, p. 177-178). O programa de municipalização da Secretaria de Estado da Educação (SEE) – o Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – foi instituído oficialmente em 25 de março de 1996. A sua implantação foi precedida pelo estudo da situação socioeducacional e financeira dos municípios paulistas, de modo a avaliar as reais condições dos governos municipais em assumirem novos encargos em educação.

Os convênios visam o repasse de recursos e cessão de prédios, equipamentos e pessoal do Estado de São Paulo para os municípios, a fim de subsidiá-los no processo de transferências das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais.

De 1978 a 1995, praticamente não houve alteração na oferta deste nível de ensino. A rede estadual assumiu, em média, 80% das matrículas e as redes municipais e particulares, o restante (MANDEL, 1999, p. 125).

---

<sup>4</sup> Valores em R\$ de janeiro de 1997.

Em 1996, como já mencionado, foram celebrados 42 convênios, transferindo 42.298 alunos da rede estadual para as municipais e envolvendo R\$ 7.416.562,83. Em 1997, o número de convênios aumentou para 162 (transferências de 145.328 alunos e R\$ 33.375.962,05), como relatado em Mandel (1999, p. 139). Estes números mostram que o FUNDEF não foi o único fator a induzir à municipalização no Estado de São Paulo.

Em 1997, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo elaborou, ainda, um programa de incentivos à municipalização e reformas no ensino fundamental, baseado na assessoria e no apoio técnico dado aos municípios, estimulando-os a criarem seus sistemas próprios de ensino e incentivando-os a receberem recursos provenientes do FUNDEF.

Conclusões a respeito do impacto do Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental e do FUNDEF no Estado podem ser tiradas a partir de uma análise das matrículas do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2000<sup>5</sup>.

Em 1996, a rede estadual em São Paulo era responsável por 5.078.539 matrículas do ensino fundamental. Este número foi diminuindo até chegar a 3.865.320, em 2000 – um decréscimo total de 23,9%. Os municípios, por outro lado, tiveram um aumento em suas redes de ensino fundamental de 119,6% (de 726.941 matrículas, em 1996, para 1.595.881, em 2000). Isto significa que a rede pública no Estado de São Paulo diminuiu suas matrículas, nestes quatro anos, em 5,9%. Apesar desta variação, municípios paulistas mantiveram sua estrutura de ensino fundamental, optando por perder recursos para o FUNDEF, como é o caso de Cubatão.

Se a rede privada for incluída, no período de 1996 a 2000, o número de alunos do ensino fundamental diminuiu em 5,3%, o que representa pouca mudança em relação à variação do ensino fundamental da rede pública. De fato, as matrículas da rede privada não se alteraram muito neste período (decrécimo de 0,4%).

Como a rede privada tem uma variação muito pequena e não diz respeito diretamente ao estudo propriamente dito, será considerada na análise a variação de matrículas, apenas na rede pública. Nesse sentido, percebe-se que as maiores variações de matrículas do ensino fundamental da rede estadual entre 1996 e 2000 são de 1996 para 1997 (decrécimo de 8,7%) e 1998 para 1999 (decrécimo de 8,6%).

---

<sup>5</sup> Os dados das matrículas foram obtidos no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, órgão do Ministério da Educação, responsável pelas informações, estatísticas e sondagens sistemáticas sobre a realidade do ensino.

Se a evolução das redes municipais for analisada, percebe-se que o grande aumento de matrículas se deu de 1996 para 1997– aumento de 48,1%. Com estes dados, a conclusão é de que o Programa Parceria Estado-Município desempenhou um papel relevante no que diz respeito à municipalização do ensino fundamental no Estado. Em 1996, a rede estadual era responsável por 87,5% das matrículas públicas do ensino fundamental e as redes municipais, por 12,5%. Em 2000, enquanto a rede estadual assumia 70,8% dos alunos deste nível de ensino, as redes municipais eram responsáveis por 29,2% das matrículas, o que mostra a tendência de transferência de alunos para os municípios.

O Programa Parceria Estado-Município induziu à municipalização antes mesmo do FUNDEF. Segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a indução é reforçada pelo FUNDEF:

(...) o Fundo embute um mecanismo indutor de descentralização. Isso porque a tendência, segundo a lógica de funcionamento do Fundo, é de que os Municípios optem por assumir matrículas do ensino fundamental para não abrirem mão de parcela de suas receitas. Em boa parte dos casos, essa parcela é significativa, se mantidas as atuais proporções de atendimento da demanda por Ensino Fundamental público (SÃO PAULO, 1997).

Além do mais, o governo estadual repassa aos municípios conveniados recursos financeiros de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no Censo Educacional realizado, anualmente, pelo MEC. Ou seja, a título de ilustração, se de um ano para outro, o município aumentasse suas matrículas de ensino fundamental de 500 para 600, o MEC calcularia os recursos, para efeito de recebimento do FUNDEF, baseado no número de 500 alunos (os recursos do FUNDEF são calculados conforme o censo escolar do ano anterior). No caso, a Secretaria de Estado da Educação repassa, ainda, a este município, os valores para aqueles 100 alunos.

De fato, a partir da implantação do FUNDEF, o aumento das matrículas de ensino fundamental das redes municipais não pode ser desconsiderado. De 1997 para 1998, os municípios aumentaram as matrículas desse nível de ensino de 1.075.850 para 1.194.819 alunos (11,1%). Em 1999, quando o FUNDEF completou o seu primeiro ano de funcionamento, o número de matrículas das redes municipais já estava em 1.511.184, aumento considerável (26,5%, de 1998 para 1999).

Contudo, ainda em 2000, é a rede estadual de São Paulo que oferece a maioria das matrículas de ensino fundamental (3.865.320 versus 1.595.881, das redes municipais e 763.810, da rede privada). Segundo Mandel (1999), o impacto em termos de descentralização teria sido limitado:

Várias hipóteses podem ser consideradas para explicar a pequena magnitude das transferências de matrícula: a desconfiança dos municípios em relação a programas de municipalização promovidos pelo Estado, que, nos anos anteriores, representaram um repasse de encargos aos municípios desproporcional aos recursos transferidos para custeá-los (como nos casos da municipalização da merenda e dos transportes, ao final da década de 80 e início da década seguinte); a restrita capacidade institucional dos municípios para constituição, organização e gestão de suas próprias redes, que inclui a necessidade de reestruturação do aparato burocrático das unidades locais de gerenciamento do ensino; o volume de recursos disponibilizados para assunção dos novos encargos, quer nas esferas locais, quer no nível da Secretaria Estadual de Educação (que receberia novos aportes apenas a partir de 1998, com a redistribuição dos recursos do FUNDEF); e a desconfiança dos municípios em relação à efetiva implementação do FUNDEF (MANDEL, 1999, p. 150).

Analisando apenas do ponto de vista financeiro, não vale a pena os municípios assumirem todas as matrículas do ensino fundamental. Estes cálculos serão demonstrados a seguir na parte intitulada “impacto da redistribuição de recursos”.

Se as matrículas do ensino fundamental forem analisadas mais de perto, percebe-se que os municípios optaram por oferecer, em suas redes de ensino, vagas de 1ª à 4ª série. Em 1997<sup>6</sup>, a rede estadual era responsável por 74,4% das matrículas de 1ª à 4ª série (as redes municipais, por 25,6%) e 88,3%, de 5ª à 8ª série (as redes municipais, por 11,7%). Em 2000, estes percentuais mudam para 54,7% e 85,5%, respectivamente para 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série da rede estadual (45,3% e 14,5%, 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série das redes municipais).

Importante ainda é verificar o resultado do FUNDEF nos outros níveis de ensino. Como foi dito no capítulo anterior, o grande desafio dos municípios era não abandonar a educação

---

<sup>6</sup> Não se encontrou no site do INEP ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)) as matrículas do ensino fundamental divididas por períodos de 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série no ano de 1996.

infantil e o dos estados, o ensino médio. Em relação à educação infantil (creche e pré-escola), de fato, a partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, em São Paulo, as matrículas das redes municipais deste nível de ensino diminuíram um pouco. De 957.656 matrículas em 1998, chega-se a 915.651, em 1999. Contudo, em 2000, este número volta a subir: neste ano são 940.703 alunos matriculados nas redes municipais de educação infantil.

Como a rede estadual não assume nenhuma matrícula da educação infantil, vale a pena verificar o comportamento da rede privada neste nível de ensino e durante este período. O curioso, no caso, é que de 1998 para 1999, quando cai o número de matrículas da educação infantil das redes municipais, diminui também o número de matrículas da rede privada (de 184.660 alunos vai para 148.509). Ou seja, os alunos não migraram das redes municipais para a privada (nem para a estadual). Uma hipótese é a de que as crianças de 0 a 7 anos ficaram em casa, deixando de frequentar a escola.

Pelo aumento de matrículas da educação infantil nas redes municipais de 1999 a 2000, chega-se à conclusão de que, embora os municípios, com a implantação do FUNDEF, tenham mais dificuldade financeira de assumir este nível de ensino, eles estão administrando suas redes de ensino, de tal forma, que contemplem, o máximo possível, a demanda de alunos na faixa etária de 0 a 7 anos.

Apesar de todo o esforço, as crianças desta faixa de idade, na maior parte das vezes, não conseguem vagas nas escolas (creches e pré-escolas). Este nível de ensino requer despesas maiores, pois o número de crianças por educador é bem menor (requer-se mais cuidados e atenção), o que faz com que os governos municipais não dêem conta de atender toda a demanda.

O que se conclui, é que, com o FUNDEF, não está havendo diminuição significativa no atendimento da educação infantil no Estado de São Paulo, preocupação grande de vários segmentos. No entanto, o FUNDEF “breca” qualquer tentativa de aumentar e universalizar o atendimento deste nível de ensino.

O ensino médio é tradicionalmente responsabilidade do Estado. De 1996 a 2000, houve um aumento, porém há taxas decrescentes, do atendimento do ensino médio pela rede estadual de São Paulo. De 1996 para 1997, o número de matrículas desta rede aumentou 10,1% (foi de 1.131.158 para 1.452.387 vagas). De 1997 para 1999, subiu 8,3% as vagas, indo para

1.720.174 matrículas. De 1999 para 2000, o número de vagas aumentou em 3,2%, chegando a 1.774.296 alunos.

Diminuiu o número de matrículas das redes municipais que atendem o ensino médio: de 1996 para 2000, o decréscimo foi de 37,7% (33.538 matrículas em 1996 para 20.896, em 2000). De um modo geral, o total de matrículas de ensino médio da rede pública aumentou de 1996 a 2000, o que nos faz concluir que este nível de ensino, embora também não universalizado, não está sendo esquecido no Estado de São Paulo.

Mais importante ainda, é analisar a educação de jovens e adultos (EJA). O número de vagas das redes públicas tem aumentado (tanto na rede estadual como na municipal). Embora o FUNDEF não contemple este nível de ensino, o que foi, inclusive, muito discutido, as suas vagas não têm diminuído. De 1997 a 2000<sup>7</sup>, as matrículas da educação de jovens e adultos da rede pública aumentou 71,5% (as matrículas da rede estadual aumentaram 107,3% e da rede municipal, 33,9%). Apesar de as duas esferas de governo – estadual e municipal – atenderem a demanda por educação de jovens e adultos, é a rede estadual que tem o maior número de vagas. Em 2000, enquanto a rede estadual atendia 61,9% dos alunos deste nível de ensino da rede pública (515.689 vagas), a rede municipal atendia 38,1% (317.909 vagas).

## 2. Impacto da redistribuição dos recursos

É importante também analisar o impacto do FUNDEF nas finanças municipais para perceber algumas características interessantes como o perfil do município que tende a municipalizar a rede de ensino fundamental.

O FUNDEF, como já explicado, é composto por 15% dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>8</sup>, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/Exp) e ressarcimento pela Desoneração de Exportações que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). No caso dos municípios, estes impostos

---

<sup>7</sup> Não se encontra no site do INEP ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)) as matrículas da educação de jovens e adultos no ano de 1996.

<sup>8</sup> O FPE e o FPM são fundos compostos por impostos (Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI).

(excetuando o FPE, que é destinado apenas aos estados) são todos transferidos da União ou do Estado.

Operacionalmente, o repasse do FUNDEF ocorre da seguinte maneira: antes destes recursos chegarem aos cofres públicos do município, 15% deles são retidos no Fundo e repassados segundo o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental do ano anterior, segundo o Censo Escolar. Os municípios não têm como se apropriar, de forma indevida, dos recursos do FUNDEF que não lhe dizem respeito, justamente por eles serem originários de transferência.

Se, por um lado, não há como os municípios reterem recursos que deveriam ser destinados ao Fundo, o fato de os recursos do FUNDEF serem calculados apenas com base em tributos originários de transferências torna o seu funcionamento vantajoso, não só para municípios com muitos alunos na rede municipal de ensino fundamental, mas também para aqueles com pouca dependência em relação às transferências da União e do Estado.

Como mostra MANDEL (1999),

(...) são muito poucos os Municípios que contam com uma receita própria significativa, dependendo menos que 50% das transferências para financiamento desse nível de ensino (18 Municípios, ou 2,8%). São predominantemente Municípios cuja principal atividade econômica se assenta no turismo, especialmente no litoral, configurando uma ampla base de arrecadação própria (MANDEL, 1999, p. 162)<sup>9</sup>.

Como na maior parte dos municípios, o grosso da arrecadação é oriundo de transferência, quase 75% dos municípios paulistas (482) possuem mais de 80% de seus recursos vinculados ao ensino fundamental oriundos das transferências de impostos (MANDEL, 1999, p. 162).

Nesse sentido, existem os casos extremos, casos em que os municípios, mesmo que, em 1997, assumissem todas as matrículas públicas do ensino fundamental, não recuperariam, em 1998, o volume de recursos recolhidos ao Fundo – os municípios contribuidores do FUNDEF. São

---

<sup>9</sup> Os municípios são, por ordem de dependência crescente: Bertioga, Guarujá, Praia Grande, Itanhaém, Campos do Jordão, Ubatuba, Santos, Ilha Comprida, Peruíbe, São Paulo, Mongaguá, Caraguatatuba, Santana de Parnaíba, Águas de Lindóia, Mairiporã, Ilhabela, Pirassununga, Osasco.

36 municípios<sup>10</sup> no Estado de São Paulo, os quais ou contam com transferências tributárias muito altas (como Cubatão e Paulínia), ou possuem população muito pequena.

Após explicadas as características de composição das receitas orçamentárias e sua relação com o funcionamento do FUNDEF, é importante verificar que o valor anual por aluno do ensino fundamental para cada município não pode ser o valor por aluno do FUNDEF, uma vez que os municípios, além do recurso do Fundo, têm que aplicar 15% das suas receitas de impostos que não servem como base de cálculo do FUNDEF, neste nível de ensino.

Para entender melhor, vejamos o exemplo: O Município A deveria receber de transferência do FPM, R\$ 2.000,00, do ICMS, R\$ 2.000,00, do IPI/Exp, R\$ 2.000,00, totalizando R\$ 6.000,00. Assim, para o FUNDEF, seriam destinados R\$ 900,00, o que significa 15% de R\$ 6.000,00 (15% do FPM, ICMS e IPI/Exp).

Como o município A tem mais R\$ 11.000,00 de receita de outros impostos a qual não incide o FUNDEF, ele deve aplicar R\$ 1.650,00 (15% de R\$ 11.000,00) no ensino fundamental (mas não via FUNDEF). Ou seja, são R\$ 2.550,00 para o ensino fundamental (ver quadro abaixo).

MUNICÍPIO	25%	Gastos	Investimento
A	4.250,00	2.000,00	2.250,00
B	2.175,00	2.000,00	175,00
C	2.175,00	2.000,00	175,00

Assim, para calcular, no Estado de São Paulo, se está havendo realmente redistribuição dos recursos para o ensino fundamental, foi realizada uma comparação entre o valor potencial por aluno que cada município tem para aplicar no ensino fundamental em 1998, 1999 e 2000, com o funcionamento do FUNDEF, e o valor por aluno, caso os municípios tivessem que aplicar apenas 15% de suas receitas de impostos, independente do Fundo, no ensino fundamental. O valor é potencial, pois não está sendo analisado o que efetivamente foi aplicado no ensino fundamental.

<sup>10</sup> Os municípios são: Trabiju, Alumínio, Borá, **Cubatão**, Ilha Solteira, Jumirim, Luis Antônio, Marapoama, Mesópolis, Nova Castilho, Nova Independência, Parisi, Paulínia, Sandovalina, São Caetano do Sul, Taciba, Turiúba, Zacarias, Aspásia, Balbinos, Bento de Abreu, Borebi, Fernão, Guarani D'Oeste, Mira Estrela, Nova Canãa Paulista, Ouroeste, Paulistânia, Pracinha, Santa Clara D'Oeste, Santa Cruz da Esperança, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, Uru, União Paulista e São João de Iracema.

Para calcular o primeiro valor, foi multiplicada, para cada município, a receita de impostos de cada ano por 15%, subtraído o valor retido pelo FUNDEF e somada a receita do FUNDEF<sup>11</sup>. Foi então dividido o resultado pelo número de matrículas dos anos anteriores (1999, 1998 e 1997) da rede municipal, segundo o Censo Escolar do MEC. Este valor obtido para cada município é o que ele tem para aplicar no ensino fundamental por aluno.

O segundo valor foi calculado simplesmente multiplicando a receita de impostos por 15% e dividindo pelo número de alunos dos censos de 1997, 1998 e 1999. Este valor é fictício, uma vez que aqui não está sendo computado o FUNDEF.<sup>12</sup>

Nesta condição, em 1998, são 47 municípios com número de 4 a 30 matrículas no ensino fundamental e 330 municípios sem registro de matrícula<sup>13</sup>. Retirando-os, foram eliminadas também as possibilidades de erro de preenchimento de formulários (ao invés de nenhuma matrícula, o zero pode corresponder ao não preenchimento).

Em 1999, foram desconsiderados 16 municípios com matrículas de nove a 30 alunos do ensino fundamental e 164 municípios sem registro de matrícula. Em 2000, os municípios com número de 15 a 28 matrículas na rede municipal de ensino fundamental totalizaram cinco e sem rede municipal de ensino fundamental, 145.

Após obter a tabela com duas colunas – uma com *per capita* com FUNDEF e outra sem FUNDEF –, elas foram disponibilizadas em ordem crescente (cada uma) e somados os 10 menores e os 10 maiores *per capita* de cada coluna. Divididos os 10 maiores pelos 10 menores, foi obtida a diferença entre os 10 municípios com valores por alunos do ensino fundamental menores e os 10 maiores em duas situações: real e se não houvesse FUNDEF.

No ano de 1998, com FUNDEF a diferença é de 17,4 e sem FUNDEF, de 89,9. Em 1999, a diferença com FUNDEF é de 25,9 e sem FUNDEF, de 143,8. Em 2000, com FUNDEF, a

---

<sup>11</sup> Dados obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

<sup>12</sup> No site da Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)), não foram localizados os valores orçamentários de alguns municípios, que foram, automaticamente, eliminados da amostra. São eles: Anhembi, Arapeí, Botucatu, Campina do Monte Alegre, Cananéia, Canas, Cândido Rodrigues, Capela do Alto, Caraguatatuba, Cruzeiro, Dourado, Elisiário, Euclides da Cunha Paulista, Guará, Guariba, Guataparé, Ibaté, Igaratá, Iguape, Ilha Solteira, Ilhabela, Iperó, Irapuru, Itupeva, Jacaréí, Jaci, Juquiá, Lavrinhas, Lindóia, Lorena, Mira Estrada, Mirante do Paranapanema, Mirassolândia, Nova Campina, Orindiúva, Panorama, Pardinho, Parique Açú, patrocínio Paulista, Paulicéia, Paulo de Faria, Pereira Barreto, Pinhalzinho, Piquete, Pradópolis, Registro, Sales de Oliveira, Salto, Santa Branca, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Fé do Sul, Santa Rita do Passa Quatro, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Sebastião, São Sebastião da Gramma, Sarapuí, Serra Azul, Santo Antônio da Aracangua, Suzanópolis, Taquarivá, Taruma, Taubaté, Terá Roxa, Trabiú e Ubatuba.

<sup>13</sup> Foi retirado o município de São Paulo, pois como é um município com tamanho muito grande, distorce a amostra. Além dele, foram retirados os municípios com até 30 matrículas no ensino fundamental. Dessa maneira, foi eliminada a ineficiência de escala mínima.

diferença entre os dez maiores *per capita* para os dez menores foi de 10,8 e, sem FUNDEF, de 96,9.

Isso mostra que, no Estado de São Paulo, nos anos de 1998, 1999 e 2000, o FUNDEF diminuiu a diferença entre os recursos para o ensino fundamental disponíveis para os diferentes municípios.

### Estado de São Paulo:

1998

<b>Valor por aluno EF com FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	118.994,73
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	6.831,03
a / b	<b>17,4</b>
<b>Valor por aluno EF sem FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	325.730,95
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.621,39
a / b	<b>89,9</b>

1999

<b>Valor por aluno EF com FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	202.899,38
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	7.829,57
a / b	<b>25,9</b>
<b>Valor por aluno EF sem FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	541.263,59
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.763,72
a / b	<b>143,8</b>

2000

<b>Valor por aluno EF com FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	98.897,99
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	9.129,56
a / b	<b>10,8</b>
<b>Valor por aluno EF sem FUNDEF</b>	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	304.997,17
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.147,60
a / b	<b>96,9</b>

Apesar de ser um tempo muito restrito, conclui-se, pelo estudo dos anos de 1998 a 2000, que o FUNDEF está atingindo seu objetivo maior, o de redistribuição dos recursos do ensino fundamental, pelo menos no que tange aos municípios do Estado de São Paulo. É possível que, com uma análise nacional, exista também uma diminuição da diferença de *per capita* do ensino fundamental entre os diferentes estados, uma vez que a União complementa os valores do FUNDEF para aqueles que não atingiram o mínimo nacional. Mas isto é uma hipótese que não foi analisada neste artigo.

Com relação à comparação entre as redes de ensino fundamental estadual e municipais, do Estado de São Paulo, calculou-se os valores *per capita* do ensino fundamental da rede estadual e do conjunto das redes municipais.

Os valores obtidos foram os seguintes<sup>14</sup>:

### 1998

<b>Rede de EF</b>	<b><i>Per capita com FUNDEF</i></b>	<b><i>Per capita sem FUNDEF</i></b>
<b>Estadual</b>	R\$ 957,03	R\$ 868,54
<b>Municipal</b>	R\$ 1.375,35	R\$ 1.756,56

### 1999

<b>Rede de EF</b>	<b><i>Per capita com FUNDEF</i></b>	<b><i>Per capita sem FUNDEF</i></b>
<b>Estadual</b>	R\$ 1.059,70	R\$ 979,38
<b>Municipal</b>	R\$ 1.484,36	R\$ 1.782,58

### 2000

<b>Rede de EF</b>	<b><i>Per capita com FUNDEF</i></b>	<b><i>Per capita sem FUNDEF</i></b>
<b>Estadual</b>	R\$ 1.301,65	R\$ 1.277,25
<b>Municipal</b>	R\$ 1.606,42	R\$ 1.671,88

A partir destes resultados, percebe-se que em todos os anos analisados o valor *per capita* da rede estadual de ensino fundamental aumenta com o FUNDEF e o mesmo valor para o conjunto das redes municipais diminui com o Fundo. As diferenças entre os valores anuais por aluno do ensino fundamental da rede estadual e do conjunto das redes municipais diminuíram com a existência do FUNDEF, o que confirma a hipótese de que o Fundo diminui as desigualdades de distribuição de recursos do ensino fundamental.

<sup>14</sup> O valor da receita de impostos do Estado de São Paulo foi calculado a partir da soma da receita tributária, do Fundo de Participação do Estado e da transferência do Imposto de renda. Os valores foram obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional – [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br).

Em relação à municipalização do ensino fundamental, do ponto de vista financeiro, não vale a pena para os municípios paulistas assumirem 100% as matrículas do ensino fundamental.

Para verificar esta hipótese, foi calculado o valor médio anual por aluno do conjunto dos municípios para os anos de 1998, 1999 e 2000 (censos escolares de 1997, 1998 e 1999).

Em 1998, com 1.075.850 alunos<sup>15</sup> (censo de 1997), o *per capita* médio dos municípios era de R\$ 1.375,35 (com FUNDEF). Em 1999 (1.194.819 alunos), R\$ 1.484,36 e, em 2000 (1.511.184 alunos), R\$ 1.606,42.

Se 100% das matrículas do ensino fundamental fossem de responsabilidade dos municípios estes valores passariam a ser R\$ 792,68 (5.710.410 alunos), em 1998, R\$ 912,05 (5.631.226 alunos), em 1999, e R\$ 1.100,63 (5.564.156 alunos), em 2000.

Como estes valores não estimulam a municipalização, foi criada uma terceira situação: os municípios manteriam suas matrículas de 5ª à 8ª série, mas municipalizariam 100% das matrículas de 1ª à 4ª série. Assim, as matrículas seriam de 1.825.791 alunos, em 1997, 2.052.906, em 1998, e 2.620.409 em 1999. Os valores anuais por cada aluno passaria a ser R\$ 894,64, em 1998, R\$ 1.030,72, em 1999, e R\$ 1.237,46, em 2000. Ou seja, mesmo assim, os valores que os municípios teriam para aplicar no ensino fundamental seria menor.

	<i>Situação real</i>		<b>100% EF municipal</b>		<b>100% 1ª-4ª série municipal</b>	
	<b>Per capita</b>		<b>Per capita</b>		<b>Per capita</b>	
	<b>Com FUNDEF</b>	Sem FUNDEF	<b>Com FUNDEF</b>	Sem FUNDEF	<b>Com FUNDEF</b>	Sem FUNDEF
<b>1998</b>	<b>1.375,35</b>	1.756,56	<b>792,68</b>	330,94	<b>894,64</b>	580,41
<b>1999</b>	<b>1.484,36</b>	1.782,58	<b>912,05</b>	378,22	<b>1.030,72</b>	617,94
<b>2000</b>	<b>1.606,42</b>	1.671,88	<b>1.100,63</b>	454,07	<b>1.237,46</b>	819,97

<sup>15</sup> Para conferir número de alunos, ver quadro12.

Estes dados obtidos servem para alertar conclusões do Ministério da Educação de que:

Os expressivos resultados atingidos pelo FUNDEF, transformando radicalmente as condições de financiamento do Ensino Fundamental, se explicam – em grande medida – pela forte municipalização ocorrida no seu ainda curto período de vigência. E leva à conclusão que esse processo ocorreu, predominantemente, nos municípios mais carentes. Estes, se fossem abstraídos os efeitos positivos do FUNDEF, estariam exibindo uma elevação do número de matrículas em suas redes, sem o correspondente crescimento em suas receitas destinadas à cobertura dos gastos obrigatórios com o Ensino Fundamental (BRASIL, 2002, p. 15).

No Estado de São Paulo, fica claro que o aumento do número de matrículas das redes municipais de ensino fundamental corresponde a um aumento de receitas. No entanto, os cálculos mostram que este aumento é decrescente. Quanto mais alunos nas redes municipais de ensino fundamental, menor o valor *per capita*.

Como, do ponto de vista financeiro, considerando o valor por aluno, não vale a pena a municipalização do ensino fundamental, e, como mostrado anteriormente, os municípios têm ampliado suas redes de ensino fundamental, será preciso analisar um caso de município que está assumindo cada vez mais as matrículas do ensino fundamental: Santos (ver o próximo capítulo).

### **FUNDEF e a Secretaria de Estado da Educação**

Os recursos provenientes do FUNDEF para a rede estadual de ensino fundamental diminuiram, desde 1998. Isto tem como explicação a municipalização deste nível de ensino no Estado de São Paulo.

Em 1998, o Estado recebeu R\$ 410.118.718 do FUNDEF. Em 1999, foram R\$ 356.321.298 e, em 2000, R\$ 98.916.989.

<b>1998</b>	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	2.636.734.162	3.046.852.880	410.118.718
Municípios	1.117.404.128	707.285.410	-410.118.718

<b>1999</b>	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	3.104.323.660	3.460.644.958	356.321.298
Municípios	1.286.591.337	930.270.039	-356.321.298
<b>1998</b>	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	3.622.532.030	3.721.449.019	98.916.989
Municípios	1.462.939.615	1.364.022.626	-98.916.989

Fonte: Secretaria de Estado da Educação

As despesas dos recursos do FUNDEF são feitas com pagamento de professores (60%) e pagamento de outros profissionais e de inativos (40%). Ao longo do ano, a Secretaria de Estado da Educação paga os salários dos professores, dos outros profissionais e dos inativos com os recursos do FUNDEF. No mês de dezembro de cada ano, é calculada qual a porcentagem que os salários dos professores representa no total dos recursos do FUNDEF. Como não atinge 60% (atinge, em média 58%) dos recursos, o governo estadual paga aos professores a diferença em bônus de final de ano, adequando sua folha de pagamento à legislação do Fundo.

Com relação aos salários dos professores, o professor com habilitação específica de grau superior, de licenciatura curta (dois anos e meio ou três anos de duração) recebia mensalmente, em março de 1996, por uma carga horária de 20 horas semanais, R\$ 281,72 e, por uma carga horária de 40 horas semanais, R\$ 563,44. Em outubro do mesmo ano, estes valores aumentaram para R\$ 309,72 e R\$ 619,44 e, um ano depois, em outubro de 1997, para R\$ 339,72 e R\$ 679,44.

A partir de 1998, as categorias dos professores e suas cargas horárias foram modificadas. A partir de fevereiro de 1998, o Professor de Educação Básica I (PEB I)<sup>16</sup> começou a receber mensalmente<sup>17</sup>, por uma carga horária semanal de 24 horas, R\$ 520,00 e, por uma carga horária semanal de 30 horas, R\$ 650,00 e o Professor de Educação Básica II (PEB II)<sup>18</sup>, R\$ 596,92 (24 horas semanais) e R\$ 746,15, (30 horas semanais). A partir de julho de 2000, estes valores aumentaram para R\$ 568,00 e R\$ 710,00 (PEB I – jornadas de 24 e 30 horas semanais) e R\$ 644,92 e R\$ 806,15 (PEB II – jornadas de 24 e 30 horas semanais).

<sup>16</sup> Docente com curso superior, licenciatura plena ou curso normal em nível médio ou superior, que atua nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

<sup>17</sup> Os valores aqui apresentados são relativos aos salários iniciais.

<sup>18</sup> Docente portador de curso superior, licenciatura de graduação plena, com habilitação específica em área própria ou formação superior em área correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, que atua nas quatro séries finais do ensino fundamental e no ensino médio.

De março de 1996 a outubro de 1997, o aumento da remuneração do professor foi de 82,9% e, de fevereiro de 1998 a julho de 2000, de 91,5% (PEB I) e 92,6% (PEB II).

A Secretaria de Estado da Educação tem oferecido, desde 1996, aos professores efetivos de sua rede no ensino de 1ª à 4ª série, com formação de nível médio<sup>19</sup>, oportunidade de formação em nível superior, por meio do PEC – Programa de Educação Continuada. Este curso é oferecido pela USP, Unesp e PUC-SP.

O Plano de Carreira, Vencimentos e Salários dos Integrantes do Quadro do magistério da Secretaria de Estado da Educação foi instituído por meio da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, antes da implantação do FUNDEF.

Houve uma preocupação da SEE em valorizar o magistério, no que diz respeito ao pagamento de uma remuneração mais justa, à formação dos professores e à elaboração do Plano de Carreira antes mesmo da implantação do FUNDEF. Isto demonstra que o Fundo, no âmbito do governo estadual de São Paulo não interferiu nas suas decisões com o magistério, pois as iniciativas foram tomadas antes de 1998.

Em relação ao controle social dos recursos do ensino fundamental, o Estado de São Paulo instituiu, pelo Decreto nº 42.778 de 31 de dezembro de 1997, o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre os Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Conselho do FUNDEF). O Conselho tem por finalidades: acompanhar e controlar a aplicação, repartição e transferência dos recursos provenientes do FUNDEF no âmbito do Governo do Estado de São Paulo e acompanhar o Censo Escolar Anual. Os seus membros têm mandato com duração de dois anos (permitida a recondução por igual período) e representam:

- Secretaria de Estado da Educação;
- Secretaria de Estado da Fazenda;
- Secretaria de Estado de Economia e Planejamento;
- Poderes Executivos Municipais;
- Conselho Estadual de Educação;

---

<sup>19</sup> A rede estadual de ensino fundamental do Estado de São Paulo não tem professores com formação de apenas ensino fundamental completo (professores leigos).

- Pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental;
- União Nacional dos Dirigentes Municipais do Estado de São Paulo;
- Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação;
- Representação do Ministério da Educação no Estado de São Paulo.
- As reuniões ordinárias do Conselho são mensais.

Apesar de o FUNDEF, com a redistribuição de parte dos recursos do ensino fundamental entre as redes estadual e municipais, de acordo com o número de alunos, colaborar para não haver competição entre os governos estadual e municipais e, sim, estimular um trabalho conjunto no que se refere à divisão de responsabilidades por este nível de ensino, não se percebe uma relação de cooperação entre as esferas de governo.

De acordo com a legislação, está a cargo do Ministério da Educação fiscalizar o cumprimento da Lei por parte dos municípios. O MEC, no entanto, não tem estrutura suficiente para assumir esta responsabilidade. O resultado é que municípios não criaram seus Conselhos Municipais do FUNDEF e não elaboraram seus Planos Municipais de Carreira do Magistério.

A Secretaria de Estado da Educação, por sua vez, também não tem estrutura para este trabalho de fiscalização, nem de assessoria aos municípios, além de não ser sua atribuição. Informalmente, funcionários da SEE dão assessoria técnica para municípios, no que diz respeito a dúvidas relativas ao cumprimento da legislação do FUNDEF. Não há, contudo, trabalho de levantamento de informações dos municípios em relação ao Fundo.

Uma única iniciativa feita foi em 2001, quando a Secretaria de Estado da Educação enviou a todos os municípios paulistas uma ficha para que as prefeituras informassem ao Estado a composição dos seus Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Dos 645 municípios, 56 não responderam e 85 informaram não terem ainda implantado seus conselhos.

Com relação aos Planos Municipais de Carreira do Magistério, a SEE não tem conhecimento sobre quais municípios já os criaram. Além da SEE, o Conselho Estadual de Educação, O Conselho Estadual do FUNDEF e a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais da

Educação) também não têm esta informação. Seria preciso verificar em cada município a sua existência.

### **3. Síntese**

A municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo representa uma luta dos diferentes governos estaduais há algum tempo. Sem dúvida, os governos Mário Covas e Geraldo Alckmin (1994 a 2002) têm obtido sucesso se analisada a evolução das matrículas nestes anos.

A possibilidade de acréscimo de receita recebida do FUNDEF que o aumento das matrículas de ensino fundamental proporciona incentiva a transferência das matrículas da rede estadual para as municipais. Municipalização e FUNDEF, no Estado de São Paulo, estão tão ligados, que é impossível estudar um fenômeno sem estudar o outro.

Contudo, se calculados os valores *per capita* potenciais que os municípios têm para aplicar em suas redes de ensino fundamental, percebe-se que o FUNDEF não estimula de fato a municipalização. Apesar disso, as matrículas municipais do ensino fundamental continuam crescendo.

Outro aspecto importante estudado aqui foi a redistribuição de recursos. Com a transferência cada vez maior de alunos da rede estadual para as municipais, a transferência de recursos dos municípios para o Estado tem diminuído. Contudo, a desigualdade de recursos do ensino fundamental entre as redes municipais não tem necessariamente diminuído.

A remuneração dos professores da rede estadual aumentou muito de 1996 a 2000. Isto não é resultado direto do FUNDEF, mas de uma política do governo. Este aumento mostra uma tentativa de diminuir as desigualdades entre as remunerações dos professores da rede pública de ensino fundamental, uma vez que os municípios sempre pagaram melhor que o Estado. Ou seja, antes mesmo da implantação do FUNDEF, os salários dos professores da rede estadual de São Paulo já tiveram um grande reajuste.

Para finalizar, ficou claro que não existe uma relação de cooperação entre os governos estadual e municipal. Existe sim, por parte do governo estadual, uma intenção de firmar convênios com os municípios, mas a Secretaria de Estado da Educação não tem trabalhado em conjunto com as prefeituras, no que diz respeito ao FUNDEF.

## 4. Conclusão

O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – é inovador do ponto de vista institucional. É um fundo que tem como objetivos diminuir o desequilíbrio na repartição dos recursos do ensino fundamental; diminuir a desigualdade nas redes públicas de ensino; melhorar a baixa remuneração dos professores; e capacitar os professores.

Além disso, o FUNDEF tem como metas a municipalização do ensino fundamental, o controle social e a gestão cooperada entre os níveis de governo.

A proposta deste artigo foi analisar a redistribuição de recursos dos municípios do interior do Estado de São Paulo (excluindo a capital), no período de 1998 a 2000.

De fato, o FUNDEF redistribuiu recursos entre municípios dentro do Estado analisado – São Paulo. Esta conclusão é preliminar pelo período de análise ser curto, mas possibilita identificar uma tendência de diminuição das desigualdades na distribuição dos recursos do ensino fundamental entre os municípios, a partir da implantação do FUNDEF.

Esta conclusão foi obtida calculando os valores anuais *per capita* das redes municipais de ensino fundamental com o funcionamento do FUNDEF para todos os municípios de São Paulo e contrapondo com os valores anuais *per capita* hipotéticos, no caso de não existir o FUNDEF<sup>20</sup>.

Foram calculadas ainda as diferenças entre os dez valores maiores e os dez menores nas duas situações, para os anos de 1998 a 2000. Em todos os anos estudados, esta diferença diminuiu com o FUNDEF.

Em relação à municipalização do ensino fundamental, segundo o Ministério da Educação, o FUNDEF estimula a municipalização do ensino fundamental. De fato, como os valores recebidos do Fundo são calculados com base no número de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental, o FUNDEF acaba sendo um grande chamariz para que os governos municipais ampliem a sua rede de ensino fundamental. No entanto, calculado o valor total por aluno para o ensino fundamental nas redes municipais do Estado de São Paulo (e não apenas o valor *per capita* do FUNDEF), conclui-se que o aumento de recursos que o

---

<sup>20</sup> Este valor representa o potencial que o município tem para aplicar por aluno em sua rede de ensino fundamental e não o efetivamente gasto.

município tem, por aumentar o seu número de matrículas, é decrescente. Ou seja, o valor *per capita* diminui com o aumento do número de alunos.

O valor por aluno do FUNDEF é o mesmo, independente do número de matrículas da rede de ensino fundamental. Portanto, caso um governo municipal resolva aumentar o número de vagas do ensino fundamental, começará a receber mais recursos do Fundo. Mas o montante de recursos do ensino fundamental não é apenas o montante de recursos do FUNDEF. Existem impostos sobre os quais não incide o cálculo do Fundo. Se um governo municipal ampliar o número de vagas de sua rede de ensino fundamental, terá mais recursos para este nível de ensino (por causa do FUNDEF), mas este aumento será decrescente conforme o aumento do número de alunos. O valor *per capita* do FUNDEF se mantém, mas o valor *per capita* do ensino fundamental diminui.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.L. *Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado. USP. Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995

AFONSO, José Roberto Rodrigues e SENRA, Nelson de Castro. “Despesa pública. Competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios”. *Texto para Discussão CEPP*. Rio de Janeiro, CEPP, 23, datilo, 1994.

ARRETCHE, Marta. *O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes*. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Argelina Cheirub Figueiredo. Junho de 1998.

BOLETIM DIEESE. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.220, set/out 2000.

\_\_\_\_\_. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.211, jan/fev 1999.

\_\_\_\_\_. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.195, jun. 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanco do FUNDEF 1998-2000*. In <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>. Acesso em: 9 de outubro de 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, março de 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: manual de orientação*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.424 – dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*, de 24.12.1996, Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: guia para sua operacionalização*. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo, FPFL-Cepam, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Mensagem nº 1.078*, do Poder Executivo, de 15 de outubro de 1995.

\_\_\_\_\_. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

DIÁRIO OFICIAL. Brasília: Imprensa Nacional, 13 de setembro de 1996.

FALZETTA, Ricardo e GUIMARÃES, Arthur. “Câmara dos deputados abre CPI do Fundef”. *Revista Nova Escola*. São Paulo, 10 de maio de 2002.

FARAH, Marta F.S. “Reconstruindo o Estado: gestão do setor pública e reforma da educação”. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA: n. 11, jun/dez 1994.

MANDEL, Lúcia Mara. *Financiamento e Descentralização do Ensino Fundamental: a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Carmem Sylvia Vidigal Moraes. 1999.

MONLEVADE, J.C.; FERREIRA, E.B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia: Idéa, 1997.

NEUBAUER, Rose. “Descentralização da Educação no Estado de São Paulo”. In COSTA, Vera Lúcia Cabral. *Descentralização da Educação. Novas formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

SÃO PAULO. Secretaria do Estado da Educação e Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. *Aspectos Financeiros. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Vol. 1. São Paulo, 1997.

SEMEGHINI, Ulysses C. *FUNDEF: uma revolução silenciosa*. Texto de avaliação do FUNDEF, elaborado para apresentação na Organização das Nações Unidas (ONU). In <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>. Acesso em: 9 de outubro de 2002.

VERHINE, Robert. “O financiamento da educação básica na década de 90: tendências longitudinais no Estado da Bahia”. publicado em: Artigos, Palestras e Experiências. Salvador: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2001. CD-ROM, p. 1-14.

<http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: agosto de 2001.

<http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2003.

<http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2003.

<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2003.

### **Fontes de Pesquisa.**

Secretaria do Estado de Educação, do Governo do Estado de São Paulo.

## 6. ANEXO 1 – QUADROS

### QUADRO 1

#### Comparativo de matrículas do Ensino Fundamental, por UF, região e esfera de governo 1997/1999

UF/Região	Matr. 1997 %		Matr. 1998 %		Matr. 1999 %	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
AC	67,3	32,7	67,0	33,0	66,2	33,8
AM	62,6	37,4	57,8	42,2	55,4	44,6
AP	84,4	15,6	80,9	19,1	78,5	21,5
PA	58,6	41,4	39,6	60,4	36,2	63,8
RO	66,2	33,8	63,3	36,7	59,5	40,5
RR	95,9	4,1	95,6	4,4	93,6	6,4
TO	65,6	34,4	63,6	36,4	62,2	37,8
N	63,1	36,9	52,0	48,0	49,3	50,7
AL	26,8	73,2	27,3	72,7	27,1	72,9
BA	47,7	52,3	38,5	61,5	37,0	63,0
CE	35,7	64,3	31,9	68,1	28,8	71,2
MA	32,2	67,8	28,3	71,7	27,0	73,0
PB	47,3	52,7	42,8	57,2	40,6	59,4
PE	47,9	52,1	44,4	55,6	42,0	58,0
PI	40,0	60,0	35,5	64,5	37,3	62,7
RN	52,1	47,9	49,6	50,4	48,6	51,4
SE	54,8	45,2	53,0	47,0	50,9	49,1
NE	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0
GO	67,1	32,9	64,3	35,7	63,0	37,0
MS	57,1	42,9	55,9	44,1	54,7	45,3
MT	63,2	36,8	57,9	42,1	55,6	44,4
CO*	69,4	30,6	66,6	33,4	65,0	35,0
ES	69,8	30,2	58,7	41,3	56,9	43,1
MG	73,7	26,3	59,1	40,9	57,7	42,3
RJ	35,1	64,9	36,5	63,5	34,2	65,8
SP	81,2	18,8	78,8	21,2	74,2	25,8
SE	71,4	28,6	64,9	35,1	61,5	38,5
PR	52,7	47,3	52,3	47,7	50,7	49,3
RS	59,2	40,8	57,5	42,5	56,6	43,4
SC	62,3	37,7	60,9	39,1	59,5	40,5
S	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1

Fonte: Ministério da Educação (Censo Escolar 1997/1998/1999).

\* Excluindo o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos).

**QUADRO 2**  
**Receita adicional bruta dos municípios em decorrência do FUNDEF**  
**Região – 1998/2000**

REGIÃO	1998			2000		
	Rede Municipal <sup>1</sup>		Valor (R\$ milhões)	Rede Municipal <sup>1</sup>		Valor (R\$ milhões)
	Nº de alunos/97	Nº de municípios		Nº de alunos/99	Nº de municípios	
Norte	885.547	307	160,9	1.482.551	365	344,8
Nordeste	5.050.908	1.557	931,1	6.787.139	1.651	1.423,8
Centro-Oeste <sup>3</sup>	497.582	120	66,5	625.202	142	106,8
Sudeste	2.324.957	253	628,8	3.618.310	733	927,2
Sul	1.310.950	466	236,6	1.502.699	517	297,7
Brasil	10.069.944	2.703	2.023,9	14.015.901	3.408	3.100,3
Total das Redes Municipais	12.436.528	5.506		16.196.527	5.506	
Part. % <sup>2</sup>	81,0	49,1		86,5	61,9	

Fonte: MEC (Elaboração: Fundação Seade/SP)

<sup>1</sup> Municípios com acréscimo de receita.

<sup>2</sup> Calculada sobre o total geral do Brasil.

<sup>3</sup> Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre Governos)

## CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

---

O *Programa Gestão Pública e Cidadania* é uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford foi implantado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais. Além dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania o Programa publica outros estudos, pesquisas e livros. A lista completa das publicações pode ser acessada no site: <http://inovando.fgvsp.br>.

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas de 1250 caracteres página (inclusive espaços). Fonte *Times New Roman*. Formatação: papel A 4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es) a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de “blind peer review” a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Pública e Cidadania

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca

2 andar – São Paulo 01313-902

e-mail: [inovando@fgvsp.br](mailto:inovando@fgvsp.br)

### **Números anteriores**

---

**Vol. 1 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 629 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996.**

Ricardo Vasquez Beltrão (Org.) 1997.

**Vol. 2 Criação do Capital Social: o caso da ASMARE.**

Pedro Jacobi e Marco A. Teixeira. 1997.

**Vol. 3 Desafio e Inovação em Políticas Públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco.**

Laura Veiga, Bruno L. Diniz Costa e Carla B. Ladeira Carneiro. 1997.

- Vol. 4 Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil.**  
Marta Ferreira Santos Farah. 1997.
- Vol. 5 Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador.**  
José Antônio Gomes Pinho, Mercejane W.Santana e Sônia M. B.Cerqueira. 1997.
- Vol. 6 Estudo Comparativo de Resultados Alcançados por Programas na Área de Saúde.**  
Humberto Marques Filho. 1997.
- Vol. 7 Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**  
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.
- Vol. 8 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 297**  
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1997.
- Vol. 9 Avaliação da Importância de Atributos de Projetos de Desenvolvimento Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**  
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.
- Vol. 10 Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**  
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg.. 1997.
- Vol. 11 PROVE :Uma Experiência de Implantação de Microempresas Agroindustriais.**  
Humberto Marques Filho e Maria Dilma Guedes 1998.
- Vol. 12 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 631**  
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1998.Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Carlos Eduardo Evangelisti Mauro e Patrícia Lacynski(org..).1999.
- Vol. 13 Programas para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco : A Complexidade do Objeto e a Dimensão Institucional.**  
Bruno Lazzarotti Diniz costa , Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Carlos Aurélio Pimenta de Faria.1999.
- Vol. 14 Uma Releitura dos Programas Selecionados nos Ciclos de Premiação de 1996 e 1997.**  
Humberto Marques Filho e André Luiz Felisberto 1999.
- Vol. 15 A Sociedade é Protagonista na Relação com o Estado?**  
Fernando Guilherme Tenório e Gylcilene Ribeiro Storino.2000.
- Vol. 16 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 888 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1999.**  
Patrícia Lackinsky, Sabrina Addison Baracchini e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão (org.) 2000.
- Vol. 17 The Rights Approach to Subnational Government : The Experience of the Public Management and Citizenship Program.**  
Peter Spink. 2000.
- Vol. 18 Parcerias,Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais.**  
Marta Ferreira Santos Farah. 2000.
- Vol. 19 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 946 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2000.**  
Marta Ferreira Santos Farah, Patrícia Laczinsky, Paulo Jabáli Júnior e Odélio Rodarte Arouca Filho

- Vol. 20 O Governo Municipal no Brasil: Construindo uma Nova Agenda Política na Década de 90.**  
Antônio Gomes de Pinho e Mercejane Wanderley Santana 2000.
- Vol. 21 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 727 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2001.**  
Peter Spink, Patrícia Laczynski e Francine Lemos Arouca(orgs.)2002.
- Vol. 22 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 981 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2002.**  
Peter Spink, Francine Lemos Arouca e Marco Antônio Teixeira(orgs.)2003
- Vol. 23 Informação, transparência e cidadania – o controle da execução orçamentária pelo cidadão.**  
Peter Spink, 2003
- Vol. 24 Projeto Saúde e Alegria : um ensaio crítico.**  
Mônica Mazzer Barroso, 2003.
- Vol. 25 The Brazilian Public Management and Citizenship Program :an Overview**  
Marta Farah e Peter Spink, 2003.
- Vol. 26 Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí.**  
Gabriela Lotta e Rafael Martins, 2003.
- Vol. 27 Análise da atuação institucional do Poder Judiciário e de agentes afins.**  
Daniel Strauss, 2003.
- Vol. 28 Exclusão social e políticas públicas:algumas reflexões a partir das experiências descritas no Programa Gestão Pública e Cidadania.**  
Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazarotti Diniz Costa, 2003.
- Vol. 29 Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso : o programa de fortalecimento financeiro do Município de Vitória da Conquista.**  
Fernanda Telles de Lima e Sílvia Craveiro.2003
- Vol. 30 Análise dos Projetos da Área Legislativa inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania**  
Fernando Machado 2003
- Vol. 31 Mitos e Realidades sobre a Inclusão Social : Participação Cidadã e Desenvolvimento Local**  
Silvio Caccia Bava. 2003
- Vol. 32 Innovations in Government from around the World: The most recent awards winners from the Ford Foundation sponsored Innovations Programs in Brazil, Chile, China, Mexico, Native America, Philippines, South Africa and the United States of America.**  
Peter Spink, Jacqueline Brigagão (orgs.)2003.
- Vol. 33 Inovações de Governos Locais - Ciclo de Premiação 2003.**  
Peter Spink, Lília Asuca Sumiya, Marco Antonio Teixeira, Paula Pedroti (orgs.)2003.
- Vol. 34 Disseminação de Experiências de Gestão Pública - O Caso do Program de Renda Mínima no Brasil (1991-1997).**  
Verônika Paulics 2004.
- Vol. 35 Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais**  
José Antonio Gomes de Pinho 2004.

**Vol. 36 Políticas Sociais e Descentralização na América Latina I**

Dagmar Raczynski, Claudia Serrano, Juan Fernández, Maria Adelaida Farah Q., Edelmira Pérez C. , César Ortiz G. 2004.

**Vol. 37 Políticas Sociais e Descentralização na América Latina II**

Enrique Cabrero, Jaime Joseph, José López Ricci. 2004.