

Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP

Regina Celia Ramos*

Cristiano Amaral Di Giorgi**

Resumo

Este artigo, que envolve a combinação de procedimentos quantitativos e qualitativos, traz resultados de pesquisa que analisou o impacto do Fundef na estruturação da rede municipal de ensino de Pirapozinho-SP, e mostra como estes resultados trazem subsídios para um funcionamento mais adequado da atual política de financiamento da educação. Constatou-se que, mesmo sem aumentar os recursos financeiros do ensino fundamental, o Fundef racionalizou e tornou mais eficiente a sua aplicação, diminuindo desvios e desperdícios, e que a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social possibilitou maior participação popular na fiscalização do executivo aumentando a transparência dos gastos com educação, que a constituição do Fundef abriu a possibilidade de implantação do Fundeb atualmente em vigor e que a melhoria no funcionamento deste está relacionada ao aumento da participação da sociedade nas decisões da política educacional e ao investimento na qualificação desta participação. **Palavras-chave:** Políticas públicas. Financiamento da educação. Fundef. Fundeb.

From Fundef to Fundeb: evaluating the past to think about the future: a case study in the municipality of Pirapozinho - SP

Abstract

This article, which involves a combination of quantitative and qualitative procedures, provides survey results that examined the impact of Fundef in

* Mestrado em Educação, Universidade Estadual Paulista (Unesp); Professora Assistente, Departamento de Matemática, Estatística e Computação (DMEC) da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT/Unesp) E-mail: Regina@fct.unesp.br

** Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Livre-docência pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; Professor Titular da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: digiorgi@fct.unesp.br

structuring the municipal school network of Pirapozinho-SP, and shows how these results provide subsidies to a more appropriate functioning of current policy education funding. It was found that, even without increasing the financial resources of school, Fundef rationalized and made more efficient implementation, reducing waste and diversion, and that the constitution of Fundef opened the possibility of deploying Fundeb currently in effect and that the improvement in their functioning is related to increased participation of society in the decisions of educational policy and investment in skills of such participation.
Keywords: Public policy. Education funding. Fundef. Fundeb.

Del Fundef al Fundeb: evaluación del pasado para pensar el futuro: un estudio de caso en el municipio de Pirapozinho - SP

Resumen

Este artículo, que combina procedimientos cuantitativos y cualitativos, ofrece resultados de encuesta que analizó el impacto del FUNDEF en la estructuración de la red municipal de Pirapozinho-SP, Brasil, y muestra como estos resultados proporcionan subsidios para un funcionamiento más adecuado de la política actual de financiación de la educación. Se verificó que, aun sin aumentar los recursos financieros de la enseñanza fundamental, el FUNDEF hizo una aplicación más eficiente, y redujo el mal uso. También que el establecimiento de los Consejos de Supervisión y Control Social proporcionan una mayor participación popular en la supervisión del poder ejecutivo y aumentan la transparencia del gasto en educación, que la constitución del FUNDEF abrió la posibilidad de implantación del FUNDEB actualmente en vigor y la mejora de su funcionamiento está relacionado con una mayor participación de la sociedad en las decisiones de política educativa y la inversión en competencias de dicha participación.

Palabras clave: Políticas públicas. Financiación de la educación. FUNDEF. FUNDEB.

Introdução

Com o objetivo de fornecer subsídio para o acompanhamento das políticas atuais de financiamento da educação e com isso contribuir para uma avaliação das políticas públicas de financiamento da educação no Brasil e para o acompanhamento social dos gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nos municípios, este artigo apresenta alguns resultados da pesquisa que analisou o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho-SP e mostra como estes resultados apresentam subsídios para um funcionamento mais adequado da atual política de financiamento da educação. Pesquisaram-se as mudanças ocorridas na estruturação da rede municipal de ensino

do município de Pirapozinho-SP desde a implantação das políticas públicas de financiamento da educação básica instituídas no Brasil a partir de 1996. Trata-se de um estudo de caso desenvolvido junto ao programa de pós-graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) – Presidente Prudente, Campus da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Nesse sentido, descrevem-se os resultados observados no âmbito da União, do estado de São Paulo e do município de Pirapozinho ao longo da década de vigência do Fundef e posteriormente apontam-se alternativas de aproveitamento dos referidos resultados na melhoria do funcionamento da atual política de financiamento da Educação.

O questionamento principal que o texto traz diz respeito aos reflexos da política que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na estruturação da rede municipal de ensino do município estudado e como os resultados encontrados podem contribuir com a melhoria do funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – principal mecanismo atual de financiamento da educação. Para responder ao questionamento, o texto se refere ao que foi observado no período de aproximadamente 10 anos durante os quais vigorou o Fundef. Nesse período, as ideias construídas com a sociedade sobre o Fundeb passaram pela experiência real de vigência do Fundef. Sabe-se que este não era o fundo idealizado pela sociedade, mas ele significou um passo importante na construção de uma política de financiamento da educação mais estruturada a partir de um fundo constituído especificamente para isso.

O quadro teórico que deu sustentação ao trabalho envolveu, entre outros autores, Cury (2002, 2007), Cury e Ferreira (2006), Monlevade (1997, 2007), Souza (2006, 2008), Pinto (1989, 1995, 1996, 2006). Esses autores acompanharam o processo de discussão, proposição e implantação do referido Fundo e produziram vasto conhecimento sobre financiamento da educação. O trabalho fundamentou-se também em documentos oficiais das diversas instâncias governamentais. Do ponto de vista acadêmico, essa reflexão incluiu produções embasadas nas discussões ocorridas em espaços de debates sobre o tema, como colóquios, congressos, reuniões científicas etc. Na prática de participação, a reflexão se deu nos colegiados envolvidos em todas as etapas do processo. Entre esses colegiados, destacaram-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o qual abrigava entidades representativas dos trabalhadores da educação, dos dirigentes de educação dos estados e dos municípios, bem como representantes do Conselho Nacional de Educação e dos órgãos representativos do governo federal.

A escolha do município de Pirapozinho-SP se deu a partir da peculiaridade apresentada pelo mesmo diante da realidade das redes municipais de ensino da maioria dos municípios do estado de São Paulo, qual seja: a rede municipal de ensino de Pirapozinho se manteve com um número muito pequeno de alunos até o último

ano de funcionamento do Fundef. Somente no ano de 2006 ocorreu a assinatura do convênio de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental daquela época, enquanto na grande maioria dos municípios paulistas as redes municipais de ensino foram constituídas ou ampliadas significativamente, no período inicial de vigência do Fundef, no final da década de 1990.

A investigação que deu origem a este artigo se deu por meio da modalidade de pesquisa qualitativa estudo de caso. Essa abordagem permitiu combinar aspectos quantitativos e qualitativos da metodologia de pesquisa científica, sendo quantitativo o acompanhamento rigoroso dos dados referentes aos indicadores financeiros presentes nos demonstrativos de receitas e despesas da administração pública e às estatísticas educacionais pertinentes às três esferas de governo - município, estado e União. Esclareça-se que esses dados subsidiaram a análise qualitativa tanto dos documentos contábeis, quanto da postura dos gestores na definição de políticas de educação desenvolvidas no município e do envolvimento da população na gestão pública.

A referida metodologia foi baseada no referencial teórico que envolveu, entre outros autores, André (2005), Lüdke e André (1988) e Yin (2003). Os procedimentos metodológicos adotados consideraram, na vertente teórica da pesquisa, o referencial acadêmico sobre financiamento da educação acima citado, bem como de fundamentação em documentos oficiais das diversas instâncias governamentais. A vertente empírica se fundamentou em análise documental, realização de entrevistas semiestruturadas com agentes políticos da ação histórica local e registros de depoimentos orais e escritos dos mesmos, aliados às informações oriundas de uma prática sindical e de um mandato de vereadora no município de Pirapozinho vivenciados pela autora.

Inicia-se o artigo expondo a forma como o Fundeb foi pensado para substituir o Fundef, que foi objeto de análise na pesquisa de origem desta reflexão. A pesquisa realizada aponta caminhos para um melhor funcionamento desta nova forma de financiamento da Educação Básica (Fundeb), tendo em vista uma avaliação mais criteriosa da política anterior (Fundef). Esta última será explicitada posteriormente quando então serão expostos dados sobre os recursos financeiros da MDE nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Após a análise de uma conjuntura sobre o financiamento da educação nas três esferas de governo subsidiada pelos resultados da pesquisa, o texto provoca reflexões sobre a contribuição desses resultados para um melhor funcionamento do Fundeb.

O Fundeb

O Fundeb teve sua implantação iniciada em janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída em 2009. Esse Fundo foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53 (BRASIL, 2006a) e foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339 (BRASIL, 2006b), posteriormente convertida na

Lei nº. 11.494 (BRASIL, 2007b). Trata-se de um Fundo de natureza contábil que é constituído em cada estado da federação, em parte, por 20% do total arrecadado com os principais impostos estaduais, ou seja, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra parte do Fundo é constituída por valores transferidos da União para o estado, que são: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações, com a Lei Complementar nº. 87 (BRASIL, 1996d). Constituem-no ainda valores que são repassados da União para os municípios: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

No Distrito Federal (DF) também é formado o Fundeb. Porém, no DF não há municípios, uma vez que o artigo 32 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não permite. A Lei Ordinária Federal nº. 10.633 (BRASIL, 2002), com base no artigo 21, inciso XIV da Constituição Federal (BRASIL, 1988), instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) o qual também é um tipo de transferência da União, só que, nesse caso, apenas para a capital federal. Os aportes do Fundo aumentam de acordo com o aumento da receita corrente líquida (RCL). Nesse sentido, o sistema de educação do Distrito Federal, embora guarde semelhanças com as demais redes de ensino do país, tem uma importante e fundamental especificidade, a qual diz respeito ao uso de parcela significativa do Fundo citado na manutenção e desenvolvimento do ensino (SILVA, 2007).

Assim como no DF, nos estados, o ICMS também é a principal fonte de recursos para a Educação, e nos municípios a cota parte do FPM chega a superar a do ICMS, principalmente nos pequenos municípios. Esses dois impostos são os dois mais significativos na constituição do Fundeb.

A distribuição do Fundeb entre o estado e seus municípios se dá na direta proporção do número de matrículas na educação básica de suas redes de ensino, sendo que as diferentes etapas da educação básica têm ponderações diferenciadas e definidas na Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007b), de regulamentação do Fundeb.

Discussões do governo federal com a sociedade e com as entidades que participaram do Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica¹ (Fórum) precederam o envio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, a qual foi apresentada à sociedade por meio de audiências públicas.

1 Espaço de debate instalado a 8 de junho de 1994, com a participação de representantes do MEC e de entidades de gestores educacionais, professores e demais trabalhadores da educação.

As referidas discussões haviam dado origem a uma proposta de fundo para a Educação Básica. O fundo ampliado proposto pelo Fórum, naquela época, já era denominado Fundeb. Pela proposta inicial, esse Fundo deveria abranger todos os recursos educacionais das três esferas de governo e computar as matrículas de toda a educação básica, ou seja, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, inclusive Educação de Jovens e Adultos (EJA), específica para todos os brasileiros que não tiveram acesso à educação na idade correta – e educação especial, oferecida pelas escolas públicas aos alunos portadores de deficiência física ou mental.

Os agentes sociais que participaram do Fórum reivindicavam mais verbas para a Educação, propunham que fosse definido o valor do custo-aluno qualidade² e, a partir deste e da análise das necessidades de cada etapa da Educação Básica, fosse definido o custo-aluno nacional. Nos cálculos seriam incluídas todas as etapas da educação básica, não apenas do ensino fundamental como na PEC 233 (BRASIL, 1995) enviada pelo governo federal ao legislativo e posteriormente aprovada como Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a).

Os representantes do Ministério da Educação (MEC) consideravam inócuas as propostas de ampliação de recursos financeiros para a Educação proposta pelo Fórum por não estarem embasadas em medidas concretas para sua viabilização.

Na época, os defensores da inclusão das matrículas da EJA para o cálculo do custo-aluno do FUNDEF acusavam o governo federal de não querer aumentar o valor das complementações da União aos Estados. Se esses Estados abrissem vagas na EJA, diminuiriam o seu custo-aluno-ano, ficando este abaixo do valor mínimo nacional o que exigiria a complementação da União.

O Fundef

A legislação para a educação no Brasil, promulgada em 1996³, havia definido com maior precisão as responsabilidades das três esferas de governo quanto ao financiamento do ensino público, criando o Fundef. Este fundo contábil era constituído, em cada estado, por, pelo menos quinze por cento das principais receitas com impostos estaduais, mais quinze por cento sobre as transferências de receitas com impostos da União para estados e municípios e dos estados para seus municípios. (SAVIANI, 2008)

Os impostos estaduais que compunham o Fundef eram: o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de

2 Custo-aluno qualidade seria um valor mínimo para que a educação básica tivesse qualidade social adequada às necessidades da população usuária da escola pública.

3 EC nº 14 (BRASIL, 1996a), Lei nº. 9.394 (BRASIL, 1996b) e Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996c) de regulamentação da EC nº. 14.

transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), inclusive a cota parte dos municípios e a compensação pela desoneração desse imposto prevista na Lei Complementar nº 87 (BRASIL, 1996d) -, o Imposto sobre Produtos Industrializados, parcela referente às exportações (IPI-Exportação) inclusive a cota parte dos municípios e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Dos recursos que seriam repassados aos municípios, ficavam retidos no Fundef, além dos que já foram citados acima, 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados - parcela referente às exportações - (IPI-Exportação), ambos repassados pela União. Essas receitas deveriam ser aplicadas exclusivamente no Ensino Fundamental e na valorização dos profissionais do magistério. Dos demais impostos estaduais⁴ e transferências da União⁵ a mesma porcentagem (15%) deveria ser aplicada ainda no Ensino Fundamental. Nos municípios restavam os 15% dos recursos próprios⁶ e das demais transferências⁷ que também deveriam ser aplicados no mesmo nível de ensino.

Conforme a EC nº 14 (BRASIL, 1996a) regulamentada pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996c), a distribuição dos recursos do Fundef no âmbito de cada estado, se dava entre o estado e seus municípios, na direta proporção do número de alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas de cada rede de ensino, com base nas matrículas iniciais computadas pelo censo do MEC do ano anterior.

O custo-aluno para o Fundef era calculado dividindo-se o total de recursos financeiros do fundo de cada estado pelo total de alunos ali matriculados no Ensino Fundamental nas redes municipais e na rede estadual de ensino. Posteriormente, passou a ser considerada ainda a diferenciação do custo-aluno segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos da seguinte maneira: séries iniciais (1ª a 4ª série) com ponderação 1,0; séries finais (5ª a 8ª série) e ensino especial com peso 1,05 - 5% a mais que as séries iniciais; escola rural séries iniciais com ponderação 1,02 - 2% maior que as séries iniciais urbanas; e escola rural séries finais com fator 1,07 - 7% maior que as séries iniciais urbanas. O valor obtido multiplicado pelo número de matrículas de cada rede de ensino determinava o volume de recursos financeiros que retornava do Fundef para a esfera governamental responsável pela referida rede (BRASIL, 1996c).

A União ficou com as funções redistributiva e supletiva na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental, ou seja, a União completaria os recursos financeiros

4 Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD)

5 Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Estaduais (IRRFSE) e Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) - ouro.

6 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

7 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Municipais (IRRFSM).

dos estados cujo custo-aluno ficasse abaixo do custo-aluno mínimo definido nacionalmente. Os estados, além da garantia de oferta do Ensino Fundamental obrigatório, ficaram responsáveis pelo Ensino Médio e por suas Universidades Estaduais. Aos municípios coube uma maior responsabilidade com o Ensino Fundamental. Dos 25% do total das receitas com impostos e transferências da União ou do Estado que o município deve destinar à educação, 60% deveriam ser aplicados no Ensino Fundamental.

O fato dos recursos do Fundef serem distribuídos entre o estado e seus municípios na direta proporção das matrículas no Ensino Fundamental regular provocou a aceleração do processo de municipalização do Ensino Fundamental, já em curso no Estado de São Paulo.

Alguns daqueles municípios que tinham uma rede significativa de Educação Infantil e atendiam a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ameaçavam reduzir esses atendimentos, pois os mesmos não eram computados para o repasse de verbas do Fundef. Porém, esses recursos poderiam ser aplicados na EJA e os recursos financeiros, vinculados constitucionalmente à MDE, que não faziam parte do Fundef, poderiam ser aplicados na Educação Infantil, nada havendo que impedisse a aplicação destes recursos também no Ensino Fundamental.

A EC nº 14 (BRASIL, 1996a), regulamentada pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996c), também instituiu, nos municípios e nos estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. Esses Conselhos eram compostos por representantes dos governos e da sociedade civil, incluindo representantes dos diversos setores da comunidade escolar.

As entidades que participaram do debate sobre a criação do Fundef reivindicavam que os Conselhos citados acima tivessem o poder de gerir todos os recursos financeiros vinculados à MDE em cada esfera do poder público. Por este motivo, ficaram conhecidos como "Conselhos gestores" e seus membros eram chamados "conselheiros gestores", embora sua real função fosse de acompanhar a aplicação dos recursos financeiros provenientes do Fundef e não de gerenciá-los. Posteriormente, eles passaram a ser identificados como "Conselhos do Fundef" e seus membros, como "conselheiros do Fundef".

Recursos federais para a educação

Observa-se que na esfera federal há um volume expressivo de recursos vinculados à MDE, mas insuficiente para atender a demanda educacional do país. Além disto, existem mecanismos e artifícios usados por parte do governo federal para reduzir esses recursos; entre eles, a instituição de taxas e/ou contribuições sobre as quais não incidem os percentuais de recursos destinados à MDE. Esses percentuais incidem apenas sobre a arrecadação com impostos.

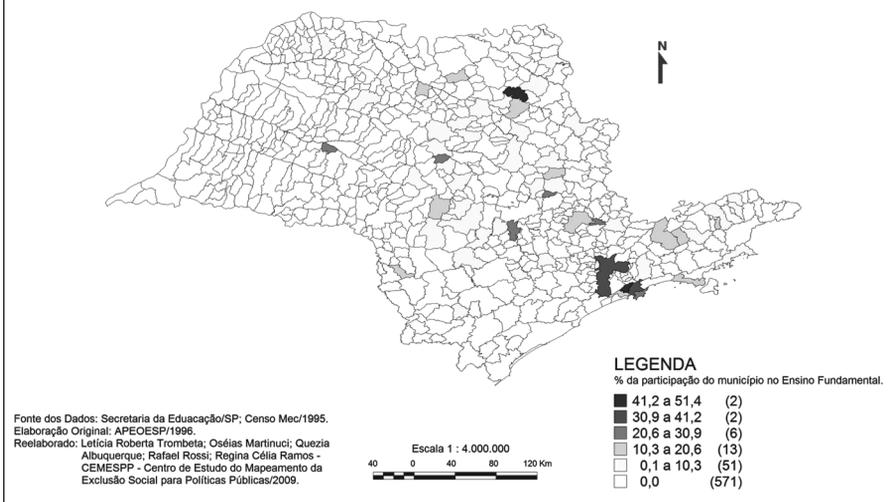
Outro mecanismo que retirou recursos financeiros da educação teve sua origem em 1994, com a coordenação econômica do país nas mãos de Fernando Henrique Cardoso que era o Ministro da Fazenda do Governo de Itamar Franco. Entre as medidas do Plano Real, o Governo Itamar propôs a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) o qual, para aliviar o alto grau de vinculação dos recursos financeiros, retirava 20% do montante de recursos arrecadados pela União e deixava livre para o governo gastar com as emergências sociais. Portanto, os recursos repassados aos estados e municípios, incluindo os vinculados à MDE, eram reduzidos por incidir sobre um volume 20% menor do que seria sem o FSE.

O FSE, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000 foi reformulado e passou a se chamar DRU – Desvinculação de Recursos da União tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007 e, posteriormente, até 2011.

A Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), determinou o fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da União (DRU) sobre os recursos federais para a educação até a extinção do mecanismo, em 2011. Com a emenda, o percentual de 20% que era retirado dos recursos da Educação caiu para 12,5% no exercício de 2009 e diminuiu para 5% no orçamento de 2010. Não haverá mais a incidência a partir de 2011.

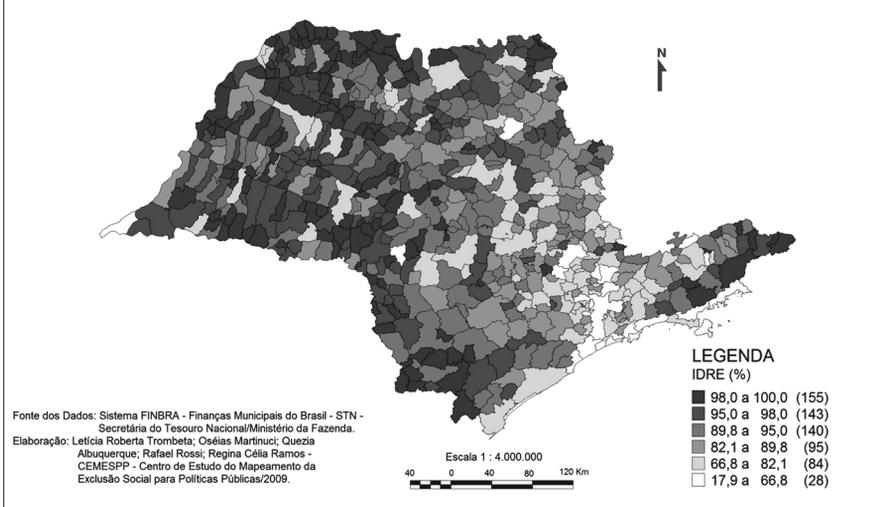
Recursos estaduais (São Paulo) para a educação

Em 1995, no estado de São Paulo, o orçamento da Secretaria Estadual de Educação era da mesma ordem de grandeza que a soma dos orçamentos dos órgãos municipais responsáveis pela educação de todos os municípios do Estado. No mesmo ano, o censo MEC acusou número de matrículas nas redes municipais de ensino de todo o estado de São Paulo da ordem de 11% do total de matrículas nas redes públicas oficiais, enquanto as matrículas na rede estadual de ensino correspondiam a 89% do mesmo total. A distribuição das matrículas em 1995 pode ser observada no mapa 1.

Mapa 1. Municípios Paulistas. Matrículas do Ensino Fundamental. 1995 (%)

A estratégia do governo federal ao criar o Fundef considerou a dependência dos municípios em relação aos recursos externos, ou seja, aqueles que são transferidos aos municípios pelas outras duas esferas do estado, federal e estadual.

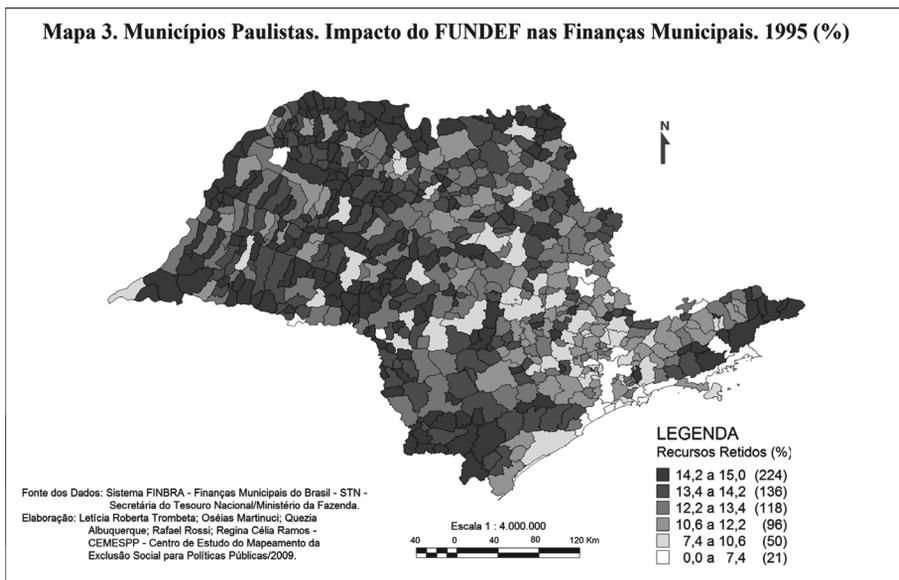
Constatou-se que a imensa maioria dos municípios que não atendiam matrículas do ensino fundamental em suas redes municipais, era muito dependente dos recursos externos como podemos ver no mapa 2.

Mapa 2. Municípios Paulistas. Índice de Dependência de Recursos Externos - IDRE. 1995 (%)

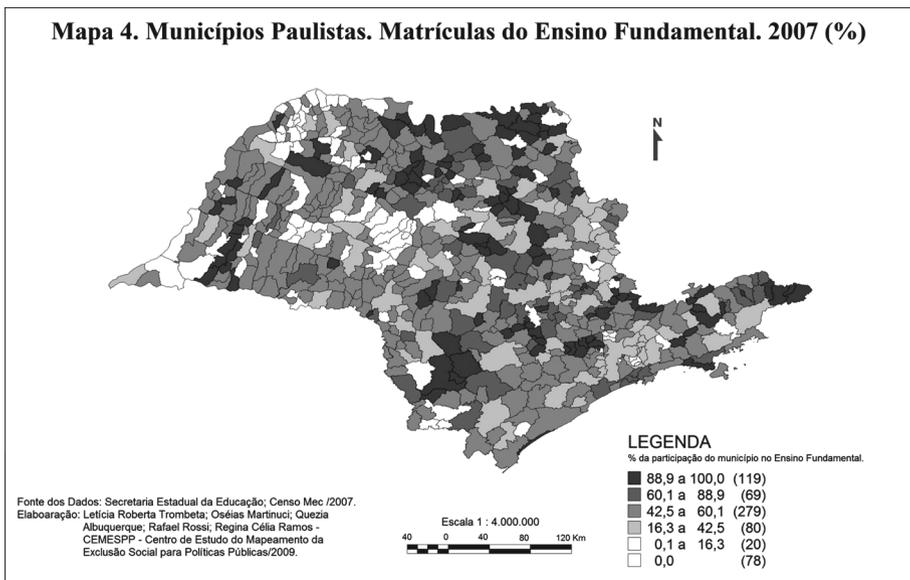
Dos 645 municípios paulistas existentes hoje, apenas 625 haviam se emancipado politicamente em 1995. Considerando que os não emancipados ficassem com o mesmo índice de dependência dos recursos externos (IDRE) do município de origem, 438 (68%) dos 645 tinham um IDRE igual ou superior a 89,8%.

No mapa 3, apresenta-se uma estimativa do impacto do Fundef nas finanças dos municípios paulistas, caso esse fundo já estivesse em vigor no ano de 1995. Observa-se que 574 (88,9%) dos 645 municípios deixariam no Fundef de 10 a 15% do total de recursos financeiros do município.

Mapa 3. Municípios Paulistas. Impacto do FUNDEF nas Finanças Municipais. 1995 (%)



Após o período de vigência do Fundef, a distribuição das matrículas do Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino dos municípios paulistas se dava como no mapa 4. Consta-se que 467 (72,4%) dos 645 municípios tinham uma rede municipal responsável por mais de 42,5% das matrículas do Ensino Fundamental público local.

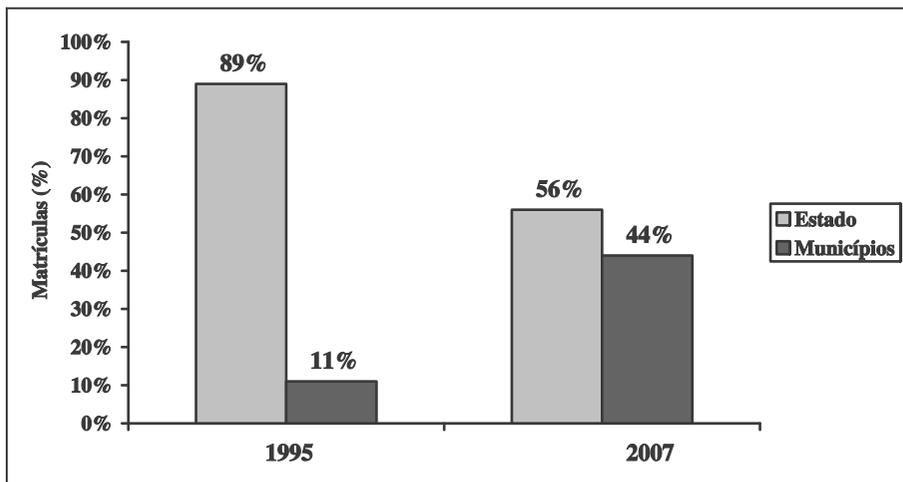
Mapa 4. Municípios Paulistas. Matrículas do Ensino Fundamental. 2007 (%)

Verificou-se que a estratégia do Fundef foi vencedora quanto à responsabilização dos municípios pelo Ensino Fundamental, mesmo que em parceria com a esfera estadual. Atendeu-se assim ao que foi estabelecido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (BRASIL, 1996b).

Uma comparação entre o número de matrículas do Ensino Fundamental assumido pelas redes municipais de ensino de todos os municípios paulistas e o assumido pela rede estadual de ensino do Estado de São Paulo nos anos de 1995 e 2007 pode ser visualizada no Gráfico 1.

No ano de 1995, antes da implantação do Fundef, a rede estadual de ensino do Estado de São Paulo era responsável por 89% do total de matrículas do Ensino Fundamental público oficial e todas as redes municipais do estado responsabilizavam-se por apenas 11% do mesmo total. Após o período de vigência do Fundef, os percentuais haviam mudado significativamente, ficando 56% do total de matrículas sob a responsabilidade do estado e 44% do mesmo total sob a responsabilidade dos municípios. Como os recursos financeiros do Fundef eram distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas do Ensino Fundamental, percebe-se que a estratégia usada na constituição do Fundef contribuiu para a diminuição das desigualdades regionais quanto ao volume de recursos disponíveis à MDE.

Gráfico 1 - Distribuição das matrículas no ensino fundamental por esfera do Estado. 1995 e 2007.



Fonte: Os autores (2009).

O município de Pirapozinho-SP: potencialidades, limites e responsabilidade com a educação

O município de Pirapozinho está localizado a 532 km da capital do estado, tem 480,80 km² de extensão territorial e, de acordo com o levantamento censitário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, possuía 23.703 habitantes. Como a taxa geométrica de crescimento anual da população 2000/2009 é de 1,08% ao ano, a previsão era de 24.337 habitantes para o ano de 2009. Portanto, Pirapozinho tinha uma densidade demográfica de aproximadamente 51 habitantes por km², sendo que 93,72% da população estão na área urbana, percentual bastante próximo ao grau de urbanização do Estado de São Paulo, que é de 93,41% (RAMOS, 2009).

O Estado de São Paulo é subdividido em 15 Regiões, sendo 12 delas Regiões Administrativas (RA)⁸, Regiões Metropolitanas (RM) da Baixada Santista e da Capital e a Região Administrativa e Metropolitana de Campinas. Cada uma das RA ou RM do Estado de São Paulo é subdividida em Regiões de Governo (RG), sendo a RA de Presidente Prudente, dividida em RG de Adamantina, RG de Dracena e RG de Presidente Prudente. Esta última é composta por 31 municípios, entre eles os

8 As 12 RA do estado de São Paulo são: Araçatuba, Bauru, Central, Barretos, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba.

21 que constituem o Pontal do Paranapanema⁹ onde está localizado o Município de Pirapozinho. Esta região é considerada uma das mais pobres e desiguais do Estado de São Paulo que, a exemplo das demais localizadas abaixo do Rio Tietê, convivem com a dispersão das indústrias e a desconcentração do desenvolvimento capitalista neste estado.

De acordo com Ramos (2009), a cidade é composta por 40 bairros e pelo Distrito de Itororó do Paranapanema, distante aproximadamente 40 km do centro urbano. Os dois rios mais importantes do município são: Rio Santo Anastácio, que faz divisa com o município de Presidente Prudente, e Rio Paranapanema, que faz limite com o Estado do Paraná. Encontram-se ainda, alguns córregos: da Onça, do Peru, Laranjeira, Laranjeirinha, Pirapozinho e Rebojo. O seu clima é quente, correspondente ao clima tropical. As duas principais indústrias sediadas no município em 2008, eram Gracol Holding Ltda, do Grupo Bertin, que produzia ácido esteárico e oferecia 230 vagas de empregos e Danisco do Brasil Ltda, ainda sediada no município. Esta última industrializa emulsificantes, estabilizantes e aromas para fins alimentícios, empregando 100 trabalhadores.

Para avaliar a riqueza e a qualidade de vida da população de Pirapozinho, foram utilizados os resultados apontados pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). O IPRS é composto de três dimensões básicas na análise da evolução das condições de vida dos 645 municípios do Estado de São Paulo. A metodologia usada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), para o cálculo do IPRS permite realizar o *ranking* dos resultados para cada uma destas três dimensões. Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada município no que diz respeito à riqueza, escolaridade e longevidade, e quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco grupos, conforme as características comuns¹⁰.

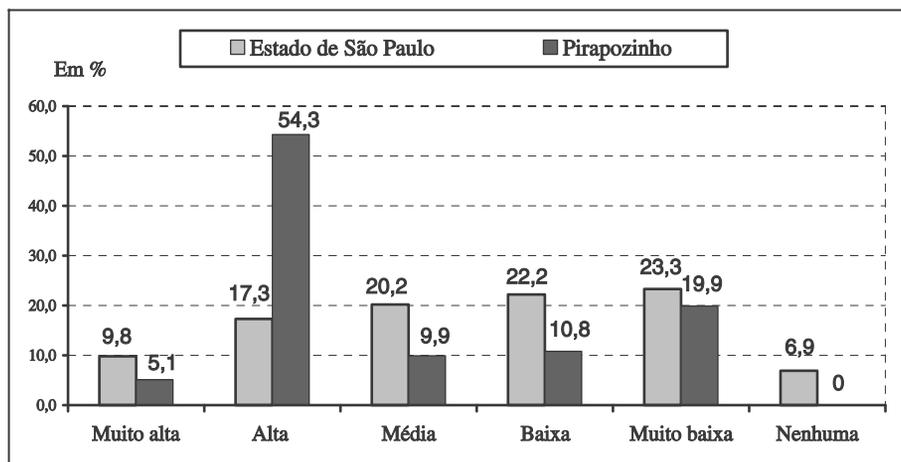
Na versão divulgada em março de 2009, com dados de 2006, constata-se que Pirapozinho está entre os municípios que têm alguma projeção regional, em termos econômicos e de oferta de empregos. Em 2006, esse município manteve-se no grupo composto pelos municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. Apesar de experimentar avanços sucessivos, Pirapozinho ainda tem baixo nível de riqueza, mas ostenta indicador de escolaridade próximo da média e de longevidade acima da média dos municípios do Estado de São Paulo.

9 Os 21 municípios do Pontal do Paranapanema são: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Narandiba, Piqueroibi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Ribeirão do Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Tarabay e Teodoro Sampaio.

10 Definição e metodologia, ver São Paulo (2010).

As situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontra exposta estão resumidas nos seis grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Construído a partir dos dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2010), o IPVS consiste em uma tipologia derivada da combinação entre duas dimensões (socioeconômica e demográfica), que classifica as áreas geográficas intramunicipais em seis grupos distintos de vulnerabilidade social, os quais constam do Gráfico 2 (SÃO PAULO, 2010).

Gráfico 2 - Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS 2000. Estado de São Paulo e Município de Pirapozinho – SP.



Fontes: IBGE (2001) e São Paulo (2010).

O IPVS 2000 (IBGE, 2001), do município, aponta que nenhuma família está livre de vulnerabilidade social: apenas 19,9% tem vulnerabilidade social muito baixa, sendo que a média estadual é de 23,3%, ficando abaixo da média estadual também quanto à vulnerabilidade social baixa (10,8% contra 20,2 do estado) e média (9,9% contra 20,2% estadual). Mais da metade (54,3 %) da população está distribuída em grupos de alta vulnerabilidade social, sendo que a média estadual de famílias que se encontram nesse grupo é de 17,3%.

Analisou-se a responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social dos governantes locais a partir do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) dos municípios, da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Essa avaliação se baseia na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas não se restringe aos controles desta, ou seja, os limites de endividamento e de gasto com pessoal. São comparados também os níveis de despesa com custeio da máquina, o esforço de investimento e o desempenho nas áreas de saúde e educação, entre outros indicadores (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2010).

O município de Pirapozinho ficou um pouco abaixo da média estadual no índice de gestão, mas nos índices de longevidade, de escolaridade e no IRFS geral, este município ficou acima da média estadual. Como centenas de outros municípios pequenos do Estado de São Paulo, Pirapozinho não foge à regra: as riquezas são escassas e a gestão municipal não tem um bom índice na avaliação. A longevidade e a escolaridade sobrevivem apesar dos obstáculos.

No ano de 2008, a receita total arrecadada pelo município de Pirapozinho foi de R\$ 31.684.772,89 e a previsão de população estimada pelo IBGE para o ano de 2008 foi de 24.964 habitantes. A razão entre esses dois valores resultou em uma receita *per capita* de aproximadamente R\$ 1.269,22. Se comparado com os demais municípios do Estado de São Paulo, Pirapozinho não figura entre os mais ricos e tampouco entre os mais pobres. Com base nos dados do Seade pode-se dizer que Pirapozinho é um município com receita *per capita* mediana.

Com a investigação realizada nos balancetes de receitas e despesas do município de Pirapozinho observou-se que, tanto a receita total quanto a receita *per capita*, tiveram crescimento ao longo da década de vigência do Fundef. Dos recursos financeiros destinados à MDE, grande parte ficava retida no Fundef tendo em vista o pequeno número de matrículas no ensino fundamental. Porém, estes recursos eram contabilizados como tendo entrado nas finanças do município e saído via investimento no ensino fundamental.

Na esfera municipal, os recursos financeiros oriundos de impostos podem ser arrecadados no próprio município - os recursos próprios - ou arrecadados pelas outras duas esferas de governo e repassados ao município, - os recursos externos.

No ano de 1995, os recursos financeiros próprios representavam 7,03% do total de receitas do município, ou seja, Pirapozinho tinha um índice de dependência dos recursos externos (IDRE) de 92,97%. Caso o Fundef estivesse funcionando em 1995, teria retido do município 13,31% das suas receitas. Como não havia aluno do Ensino Fundamental matriculado na rede municipal, todo esse recurso ficaria retido no Fundef para ser distribuído entre os municípios cujas redes tinham matrículas do Ensino Fundamental.

A única maneira de ter esses recursos de volta, seria assumir matrículas do Ensino Fundamental. Porém, os professores que trabalhavam na rede estadual eram contra a municipalização deste nível de ensino e se mobilizaram para que o prefeito não assinasse o convênio de parceria com a Secretaria Estadual de Educação, inclusive pressionando os vereadores para que estes não autorizassem a assinatura do mesmo.

Esse processo de mobilização alertou a sociedade para um acompanhamento dos gastos com o ensino no município. O conhecimento acumulado no processo sobre o financiamento da educação qualificou a atuação dos conselheiros do Fun-

def e estimulou os professores a exigirem seus direitos explicitados na nova legislação educacional de 1996. Iniciou-se o processo de discussões sobre as modificações necessárias no Estatuto do Magistério.

A comunidade de Pirapozinho não optou por municipalizar o Ensino Fundamental em sua totalidade, como propunha o governo estadual, nem pela municipalização das quatro séries iniciais, como propunha o governo do município. A opção da comunidade foi a de matricular apenas os alunos cujos pais espontaneamente preferissem a rede municipal e aqueles cujas matrículas não fossem aceitas pela rede estadual, em razão do limite de idade estabelecido pela Secretaria Estadual de Educação.

Com a parcela dos recursos destinados à MDE que não era enviada ao Fundef e o pouco que retornava diante do pequeno número de alunos da rede municipal, o prefeito conseguiu além de pagar os trabalhadores em dia, ampliar, gradualmente, o prédio da escola municipal e ainda atender com melhores condições a Educação Infantil oferecida nas creches.

Percebe-se que após a instituição do Fundef, os recursos disponíveis para a educação no município foram reduzidos, mas a aplicação do que restou foi otimizada promovendo nos envolvidos com a educação municipal a sensação de que o Fundef trouxe dinheiro novo para a rede municipal de ensino.

Houve melhorias também na situação funcional dos profissionais do magistério. Em 2003, esses trabalhadores conquistaram um novo Estatuto do Magistério, o qual não contemplava todas as reivindicações da categoria, mas significava um avanço em relação ao que havia anteriormente. Mesmo assim, por causa do achatamento salarial ocorrido anteriormente, o salário de uma professora iniciante de pré-escola era equivalente a R\$ 820,03, em valores corrigidos para dezembro de 2008 pelo INPC-IBGE. Com poucas modificações, aquele Estatuto continua em vigor.

Em 2006, último ano de vigência do Fundef, os vereadores foram procurados por um grande número de professores, solicitando a aprovação do convênio de municipalização das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental daquela época. Os professores aceitaram negociar com o prefeito, por se sentirem pressionados pelos efeitos da municipalização do Ensino Fundamental na maioria dos municípios do estado de São Paulo e por estarem temerosos de que a situação funcional da categoria ficasse ainda pior caso a municipalização acontecesse obrigatoriamente.

Diante da garantia de que todos seriam absorvidos pela rede municipal até a data de suas aposentadorias, estes profissionais assinaram um pedido aos vereadores para que aprovassem a assinatura do convênio de ação e parceria com o governo estadual para a municipalização das quatro séries iniciais do Ensino Fundamental.

No município de Pirapozinho, a demora na assinatura do referido convênio se deu pela intervenção dos professores da rede estadual de ensino nos debates estabelecidos com o executivo local. Com o respaldo do Sindicato Estadual dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), os professores exigiram respeito pela decisão da comunidade escolar quanto à assinatura do convênio entre o município e o estado.

No processo de debates, a legislação educacional promulgada em 1996 foi explicitada e os trabalhadores da rede municipal de ensino foram conquistando uma melhor estruturação da referida rede. Entre essas conquistas, conta-se o Estatuto do Magistério que foi reformulado para atender às exigências da Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996b).

O principal resultado desse processo foi a melhoria na estruturação física da rede com o término da construção e ampliação do prédio próprio da única escola municipal existente na época. Além disso, no processo de negociação entre prefeito e governo estadual que culminou com a assinatura do convênio de municipalização, o município recebeu verbas para a construção de mais um prédio para a educação municipal, onde funciona hoje a EMEIF Prof. Ted Teixeira. Com o governo federal, o município firmou convênio para a construção de prédios para a Educação Infantil.

No final de 2006, foi criado o cargo de Diretora Municipal de Educação o que proporcionou melhores condições de estruturação da DME. Até o final da 14ª legislatura, houve investimentos de muitos recursos na melhoria das condições de desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem. Nesse período, porém, não houve alteração significativa no valor dos salários dos profissionais do magistério.

Havia, em geral, uma preocupação de que a Educação Infantil pudesse sofrer prejuízos com a criação do Fundef. Não foi esse o caso do Município de Pirapozinho. Com a implantação do Conselho do Fundef, o executivo foi obrigado a prestar contas do que gastava de fato com o Ensino Fundamental. Isso fez com que o dinheiro da Educação Infantil também fosse mais bem aplicado, promovendo uma melhoria e ampliação no atendimento desta etapa da educação básica. Nesse período, os profissionais que trabalhavam no setor foram gradativamente recebendo formação e participavam nos horários de trabalho pedagógico coletivo, juntamente com os demais profissionais da educação.

Havia, também, uma preocupação de que a EJA fosse prejudicada pelo fato do Fundo não incluir as matrículas dessa modalidade de ensino no cálculo para o retorno dos recursos retidos no Fundef. No município de Pirapozinho, não foi observado nenhum prejuízo nesse sentido. A demanda da EJA é atendida a contento, inclusive com sobra de vagas oferecidas pela rede municipal, cujo número tem sido estável desde 1996.

Agora em 2009, estão em discussão alterações no Estatuto do Magistério e no Plano de Carreira para adequá-los à Legislação que, a partir do ano de 2007, instituiu o Fundeb e, a partir de 2008, o Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério. Essa legislação exigiu também o aumento na parcela da jornada dedicada ao trabalho desenvolvido fora da sala de aula, na preparação e avaliação da atividade docente e na construção coletiva do trabalho pedagógico.

Espera-se que a proposta de alterações no Estatuto e no Plano de Carreira seja discutida e definida com a participação dos trabalhadores, seja enviada ao legislativo e aprovada. A expectativa dos professores é de que os salários dos profissionais do magistério da rede municipal sejam equiparados aos salários dos profissionais que atuam na rede estadual. Os diretores das escolas municipais que recebem seus salários diretamente do município têm uma remuneração bastante inferior a dos diretores que atuam nas escolas municipais, mas recebem seus salários do governo estadual. A diferença entre os salários pagos aos professores da rede municipal e aos da rede estadual é menor que a diferença entre os salários dos diretores, mas ainda existe.

As unidades escolares que foram municipalizadas encontram-se, atualmente, em melhores condições físicas do que quando faziam parte da rede estadual de ensino. As novas tecnologias e uma diversidade de materiais pedagógicos estão presentes em todas as escolas. A proximidade das escolas com a DME faz com que todos os processos de aquisição de materiais e reparos dos mesmos sejam realizados mais rapidamente.

A estruturação física da DME e o quadro de apoio pedagógico ainda são insuficientes. Porém, a dedicação e esforço da equipe de gestão da DME e de cada escola aliada à persistência dos professores, que em sala de aula desenvolvem o processo de ensino e aprendizagem, fazem a diferença no cotidiano do espaço escolar.

A formação dos professores da Rede Municipal passou por períodos difíceis, pois a Secretaria Estadual de Educação havia prometido oferecer formação continuada porém, os excluía dos processos formativos. Cada professor tinha que custear sua participação em eventos de formação. Nos últimos anos, essa realidade vem se modificando e diversas atividades formativas têm sido oferecidas pelo governo federal via MEC – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pela Fundação Lemann, UNDIME em parceria com a FCT/Unesp e também pela Secretaria Estadual de Educação através das Diretorias Regionais. Estas últimas oferecem formação a algum membro da equipe de gestão que posteriormente reproduz para os demais professores em oficinas locais, cursos e/ou nos Horários de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC).

Os profissionais que atuavam nas escolas estaduais antes da municipalização e continuam trabalhando nas mesmas escolas, agora municipalizadas, confirmam as melhorias nas condições de trabalho. Porém, são unânimes quando criticam, seve-

ramente, o clima de instabilidade criado pelo desamparo da legislação estadual aos professores que têm sua vida profissional vinculada à rede estadual. Alguns desses professores têm seus cargos transferidos para escolas estaduais cada vez mais distantes do município em que moram e trabalham.

Sobre a possibilidade de perseguição política aos trabalhadores da educação, anunciada e amplamente combatida pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), observamos que essa hipótese não está descartada, haja vista experiência narrada por uma diretora de escola que foi "devolvida para a rede estadual" contra a sua vontade e sem um motivo plausível. A referida experiência serviu de alerta para que os trabalhadores da rede fiquem atentos às oportunidades de inclusão de seus direitos na legislação que decide os rumos da educação no município, no estado e no país.

Houve um avanço significativo na intervenção da sociedade civil nos Conselhos Municipais. Entretanto, ainda há muito por avançar no que se refere à disponibilidade da população em participar desses colegiados e à formação dos cidadãos para que esses possam intervir de maneira qualificada nesses espaços.

Considerações finais

Pirapozinho é um exemplo de município com história de sucesso na educação, que teve sua capacidade ampliada a partir da implantação do Fundef. Mesmo tendo uma receita per capita abaixo da média do estado de São Paulo, Pirapozinho, em sua rede municipal, tem oferecido um ensino de boa qualidade. Prova disto é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) obtido pelas escolas municipais. Os valores do referido índice encontram-se na Tabela 1.

Tabela 1 – Ideb: resultados e metas de Pirapozinho-SP: anos iniciais do ensino fundamental.

E. Pública	Ideb observado			Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Pirapozinho	5,5	5,1	6,1	5,6	5,9	6,2	6,5	6,7	6,9	7,1	7,3
São Paulo	4,5	4,7	5,4	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Brasil	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	-	-	-	-	-	5,8

Fonte: Inep (2010).

No ano de 2005, a rede municipal era responsável por apenas uma escola de Ensino Fundamental, a qual determinou o Ideb do município naquele ano. Mais uma escola foi construída e três escolas estaduais foram municipalizadas em 2006. Observa-se, na tabela 1, que a meta do município era alcançar Ideb 5,8 no ano de 2009 e obteve 6,1 contra 5,4 do estado de SP e 4,4 do Brasil. Sendo assim, Pirapozinho

ficou entre os 5,63% municípios brasileiros que atingiram Ideb acima de 6,0 – média dos países desenvolvidos. No estado de São Paulo, apenas 16,9% dos municípios superaram esta marca.

A legislação educacional de Pirapozinho evoluiu para melhor durante o período de funcionamento do Fundef. Contudo, o Plano Municipal de Educação ainda não foi construído. Este é o instrumento mais importante na definição de rumos da educação municipal, principalmente se for construído com a participação democrática dos agentes sociais locais.

A experiência do município de Pirapozinho aponta para a necessidade da criação de condições que permitam a participação qualificada da sociedade.

A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolve o programa Olho Vivo no Dinheiro Público para incentivar o controle social. O objetivo é fazer com que o cidadão, no município, atue para a melhor aplicação dos recursos públicos. Com a iniciativa, a CGU busca sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais (BRASIL, 2007a).

O papel do sindicato dos professores (APEOESP) foi de fundamental importância no processo desencadeado na maioria dos municípios do Estado de São Paulo. Em 1995, ainda não havia dados financeiros dos municípios disponíveis na internet como há hoje. Para obter as informações, o sindicato investiu na preparação das lideranças sindicais. Essas lideranças se credenciavam junto à sociedade e em parceria com os vereadores e os gestores mais democráticos obtinham as informações necessárias para a atuação qualificada nos debates. Foi o material construído pelo sindicato que subsidiou, com eficácia, a análise das potencialidades e limites do município e orientou a intervenção qualificada dos professores na construção das propostas da sociedade para a rede municipal de ensino (ZAGO JÚNIOR; BRYAN, 1995; ZAGO JÚNIOR et al., 1997).

A universidade, responsável pela formação de professores tem o dever de avançar na capacitação de sujeitos políticos em condições de participar da construção coletiva do currículo escolar, de propostas pedagógicas e de políticas educacionais. Também faz parte das responsabilidades da universidade a empreitada de desenvolver projetos para a capacitação de agentes políticos para a gestão municipal envolvendo representantes de todos os segmentos da sociedade. Neste sentido, deverá contribuir para a ampliação da capacidade técnico-pedagógica dos trabalhadores da educação e dos gestores municipais e, com isso transformar recursos financeiros em Educação de boa qualidade.

O Fundef propiciou condições para maior transparência e visibilidade da gestão pública, com efeitos positivos sobre a diminuição das diferenças regionais. Tudo indica que o Fundeb aliado a uma maior participação popular pode fazer avançar esse processo. Uma gestão mais democrática, inclusive com um conselho gestor e, não apenas de acompanhamento social, poderá intensificar os pontos positivos da política de Fundos para a educação e avançar na diminuição das diferenças regionais quanto aos recursos disponíveis para a educação.

Este artigo contribui para avançar na compreensão de uma temática já levantada por Souza (2006) sobre a tensão posta entre a possibilidade de não constatação na realidade municipal do proclamado nas políticas públicas federais. Para além de fazer emergir as virtudes ou descompassos do modelo de gestão política da educação, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) dos fundos instituídos pelas referidas políticas federais podem destacar-se como uma forma democrática de intervenção na realidade, especialmente na esfera local.

Tal perspectiva pressupõe o amadurecimento das práticas democráticas que se inscrevem nas ambiências interna e externa aos conselhos, a par das ações de capacitação, formação de conselheiros e de difusão de canais de comunicação que informem à sociedade as várias possibilidades de participação conselheira e de uso público dessas próprias instâncias (SOUZA, 2008, p. 26).

No caso do município de Pirapozinho, a população recebeu informação e formação durante o processo de debate sobre a municipalização das então séries iniciais do ensino fundamental. A presença forte da população devidamente qualificada no Cacs contribuiu de um lado, para o aprofundamento do conhecimento acumulado sobre o financiamento da educação, "de outro, para o amadurecimento dos processos de participação e cooperação sociopolíticas possíveis, especialmente aqueles que se direcionam à superação das limitações inerentes à democracia representativa brasileira" (SOUZA, 2008, p. 28).

O município de Pirapozinho deixou parte significativa de seus recursos educacionais retida no Fundef e, mesmo assim, a educação melhorou. Avalia-se que um motivo importante para que a melhoria ocorresse tenha sido a participação da sociedade nas decisões e no acompanhamento da aplicação dos recursos em MDE. A participação da sociedade, normalmente, não é enfatizada como componente das políticas públicas, mas no processo de implantação do Fundef se revelou imprescindível e precisa ser incentivada.

O aumento de verbas para a educação é fundamental, mas será grandemente potencializado pelo aumento da participação social nas decisões da política educacional e pela qualificação desta participação.

O Brasil vive um momento privilegiado, no qual forças progressistas participam da reorganização do panorama político e educacional. Destaca-se a realização da Conferência Nacional da Educação (Conae) 2010. Após discussão democrática com a comunidade nas instâncias municipal, estadual e nacional, o documento final da Conae subsidiou a elaboração, por parte do poder executivo, da PL-8035 (BRASIL, 2010). A referida proposta visa aprovar o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

A dinamicidade da realidade do financiamento da educação para os pequenos municípios se revelará certamente ainda em futuras medidas que começam a se delinear no horizonte, como a reforma tributária. A crescente participação dos agentes sociais na definição das políticas públicas, certamente coloca também novos parâmetros a serem mais bem compreendidos no âmbito educacional nacional.

O presente artigo contribui para mostrar a necessidade de que as políticas públicas devem enfatizar uma boa gestão municipal, a qual pode superar as fragilidades financeiras dos municípios expostas por Pinto (1989, 1995, 1996). Contribui ainda para provar que uma boa gestão, menos tecnocrática e com mais participação de uma população crescentemente informada e qualificada politicamente é condição fundamental para a boa gestão pública.

Uma proposta de custo-aluno-qualidade (CAQ) construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2006 é apresentada e discutida em Pinto (2006). O CAQ apontava, em 2005, quanto deveria ser investido anualmente por estudante de cada nível e modalidade da Educação Básica para que o país oferecesse um patamar mínimo de qualidade de educação aos seus alunos e alunas. Os valores apresentados na referida proposta variavam de acordo com a etapa da educação e localização da escola, mas estavam bastante próximos aos valores praticados nos municípios do estado de São Paulo. De posse dessa informação qualquer cidadão participante dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef/Fundeb teria bons argumentos para exigir ensino de boa qualidade em seu município.

Referências

ANDRÉ, M. E. D. A. de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. Brasília, DF: Liber, 2005. (Série Pesquisa, 13).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 8.035, de 20 de dezembro de 2010. *Projetos de Leis e outras Proposições*, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 9 ago. 2011.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro em 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2010.

_____. Controladoria Geral da União. *Olho Vivo no Dinheiro Público*. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/olhovivo/OPrograma/index.asp>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do ADTC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ConstEmendas/Emendas/EmendaConst%2014.htm>>. Acesso em: 9 jul. 2009.

_____. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 abr. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 abr. 2011.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundef. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996c. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>> Acesso em 28 jan. 2008

BRASIL. Lei nº. 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. *Legislação*, Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=223476>>. Acesso em 25 mar. 2010.

BRASIL. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

_____. Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>. Acesso em: 9 ago. 2011.

_____. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). *IRFS/CNM*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/irfs/mu_irfs.asp>. Acesso em: 25 mar. 2010.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, p. 169-201, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 jul. 2009.

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, p. 831-856, 2007.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, N. S. C. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-130.

IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

INEP. *Ideb*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=4370133>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1988. (Coleção temas básicos de educação e ensino).

MONLEVADE, J. A. C. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

_____. *Para entender o FUNDEB*. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

PINTO, J. M. R. *A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação*. São Paulo, 1996. Mimeografado.

_____. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. Campinas, SP: Unicamp, 1989.

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

_____. *Toma que o mico é teu, ou como se dá a articulação entre os sistemas de ensino no Brasil*. São Paulo, 1995. Mimeografado.

RAMOS, R. C. *Impacto do Fundef na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho*. 2009. 274 f. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP, 2009. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/pos/educacao/dissertacoes.php>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Metodologia*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/projetos/iprs/ajuda/metodologia.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

SILVA, F. J. da. Financiamento da educação pública básica do Distrito Federal: caracterização e "problemas" com o fundo constitucional do distrito federal (FCDF). *Cadernos Anpae*, Porto Alegre, n. 4, 2007. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/160.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

SOUZA, D. B. de (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos*. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZAGO JÚNIOR, G.; BRYAN, N. *Pré-tese sobre a questão do financiamento do ensino público no estado de São Paulo*. São Paulo, 1995. Mimeografado.

ZAGO JÚNIOR, G. et al. *A municipalização do ensino público no estado de São Paulo*. São Paulo, 1997. Mimeografado.

Recebido em: 28/03/2010

Aceito para publicação em: 27/04/2011