

Desafios para as Políticas Municipais de Cobertura da Educação Infantil, Fundamental e de Jovens e Adultos no Estado do Rio de Janeiro *

DONALDO BELLO DE SOUZA

Departamento de Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação
Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
donaldosouza@hotmail.com

Resumo

O trabalho apresenta a consolidação de parte dos resultados provenientes de ampla pesquisa de *survey*, pautada em 29 Municípios do Estado do Rio de Janeiro, e enfoca algumas das dificuldades enfrentadas no atendimento da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos. Depois de traçadas referências às reformas que afetaram o *status* dos municípios brasileiros, em face de suas responsabilidades na oferta desses níveis e modalidades de educação, efetiva-se a análise, entre outros aspectos, sobre os segmentos e fases de ensino atendidos, sua importância para a consolidação do processo de municipalização da educação, as justificativas, ações concretas e dificuldades enfrentadas para a sua cobertura, as parcerias e convênios estabelecidos e o tipo de entidade com as quais, predominantemente, são pactuados. Como conclusão mais geral, postula-se que o direito à Educação Básica, em larga medida, não se encontra localmente assegurado, confirmando o consenso existente de que a priorização específica do Ensino Fundamental, levada a efeito pelo Fundef, vem ocasionando o desfinanciamento da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos.

Palavras-chave: municipalização do ensino, educação básica, Fundef, Rio de Janeiro.

* Expõe parte dos resultados de pesquisa de *survey* de maior amplitude, denominada "Mapa Estadual das Reformas Educacionais Pós-LDB 9.394/96: Leituras, Posicionamentos e Ações das Secretarias Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (2001-2004)", realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas de Educação (Nuepe), da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), coordenada por este autor, que contou com financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho - Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), com Bolsas Pibic do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e, ainda, apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime-RJ). Agradecemos às colegas prof^a dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos (UERJ) e prof^a dra. Lígia Maria Leão de Aquino (UERJ/UCP) pelas importantes sugestões em torno das análises sobre a Educação Infantil nos municípios pesquisados.

Resumen

El trabajo presenta la consolidación de parte de los resultados provenientes de una extensa investigación de *survey*, realizada en 29 Municipios del Estado de Rio de Janeiro y enfoca algunas de las dificultades enfrentadas en la atención de la Educación Infantil, la Enseñanza Fundamental y de jóvenes y adultos. Primero se trazan las referencias a las reformas que afectaron el *status* de los municipios brasileños en lo que se refiere a sus responsabilidades en la oferta de estos niveles y modalidades de educación. Luego se realiza el análisis, entre otros aspectos, de los segmentos y fases de educación atendidos, su importancia para la consolidación del proceso de municipalización de la educación, las justificativas, acciones concretas y dificultades enfrentadas para su cobertura, las asociaciones y convenios establecidos y el tipo de institución con la que predominantemente se pactúa. Como conclusión más general se postula que el derecho a la Educación Básica, en gran medida, no se encuentra localmente asegurado, confirmando el consenso existente de que la prioridad específica en la Enseñanza Fundamental (llevada a cabo por el Fundef) viene ocasionando el desfinanciamiento de la Educación Infantil y de la Educación de Jóvenes y Adultos.

Palabras-clave: municipalización de la enseñanza, educación básica, Fundef, Rio de Janeiro.

Abstract

This paper presents the consolidation of part of the results obtained in a large survey carried out in 29 towns in the state of Rio de Janeiro, focusing on some of the difficulties faced in providing Pre-School Education, Elementary Education, and Adolescent/Young Adult Education. After referring to the reforms that came to affect the status of Brazilian municipal governments regarding their responsibilities to offer these levels and types of education, we analyze, among other aspects, the segments and phases of education which are offered, their importance in fostering the process of making education a municipal duty, the reasons, concrete actions and difficulties faced in order to meet them, the partnerships and agreements established and the kind of institution which they are predominantly signed with. As a more general conclusion, we postulate that the right to Basic Education, by and large, is not locally secured, which confirms the existing consensus that the specific priority given to Elementary Education, put into effect by the Fundef, has reduced the financial support granted to Pre-School Education programs and to Adolescent/Young Adult Education, especially at the municipal level.

Key words: priority to municipal teaching, basic education, Fundef, Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

É possível afirmar que a Constituição Federal (CF) de 1988, além do conjunto extenso de avanços que trouxe para a vida nacional, redefiniu o papel institucional que os diferentes níveis de poder (União, Distrito Federal, Estados e municípios) deveriam passar a desempenhar, inaugurando a promulgação de novo ordenamento jurídico, agora ancorado em novo pacto federativo. Com isso, são redefinidas e consolidadas a competência tributária e a oferta dos recursos fiscais, movimento a partir do qual Estados e municípios passam a ter seus respectivos raios de ação ampliados, estes últimos elevados à condição de entes federados, obtendo um grau de autonomia, pelo menos formal, até então não vivenciado na história republicana do país e, ainda, inédito em termos de outras nações federadas. No capítulo referente à educação, foram estabelecidas as condições necessárias para que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/96) assumisse o conceito de sistema único de Educação Básica (Artigo 21), propondo, com isso, o compartilhamento de poder e da autonomia relativa entre os entes federados (União, Distrito Federal, 27 Estados e mais de 5.500 municípios).

A partir da CF de 1988 e até 2000, a divisão territorial brasileira será sobremaneira aprofundada, criando-se cerca de 25% (1438) de todos os municípios atualmente existentes (5.560), processo que, por força constitucional, foi politicamente decidido e regulado pelos Estados, não mais, portanto, subordinado à União. Em larga medida, essas iniciativas envolveram micro e pequenos municípios, tipicamente com menos de dez mil habitantes (74% dos municípios criados naquele período), até que, em 1996, com a recentralização normativa para a esfera da União – Emenda Constitucional (EC n. 15/96) –, ocorre um refreio dessa onda municipalista, cujas novas regras não serão tão flexíveis quanto as que vinham sendo praticadas pelos Estados (Tomio, 2002).

De certo, a multiplicação desordenada de municípios notada naquele período, resultado de práticas político-decisórias que se efetivaram, muitas vezes, à margem de critérios técnico-administrativos que contemplassem a real capacidade de emancipação local, trouxe uma série de dificuldades tanto para os municípios emergentes quanto, em alguns casos, para aqueles que se desmembraram. Em 2003, registrou-se que cerca da metade dos municípios brasileiros havia perdido a capacidade de realizar novos investimentos, sequer dispondo de recursos que viabilizassem o pagamento do 13º salário de seus servidores (Oliveira, 2003), isto num cenário no qual mais de 80% das prefeituras do país não conseguiam sustentar-se com receita tributária própria, sobretudo em

virtude do baixo dinamismo econômico que as marcam, tendo no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sua principal fonte de renda (Gockel, 2003). Tal quadro, em conseqüência, intensificou a dependência dessas localidades em relação às transferências de fundos federais e, ainda, estaduais, em nada contribuindo para a emancipação real do município, a não cartorial.

Multiplicando-se os municípios, avultam-se, portanto, as responsabilidades constitucionais, especialmente aquelas que remetem à questão social, como no caso da oferta de educação pública de qualidade. Em termos locais, esta passa a ser organizada a partir da criação de sistemas de ensino, relativamente autônomos em relação aos sistemas federal e estadual, em que pesem as imprecisões no texto constitucional quanto às competências municipais nesta área, o que contribuiu para o reforço de uma cultura política competitiva entre os diferentes entes federados, na contramão do esperado em termos do regime de colaboração (Mello, 2000), configurando, ainda, um quadro de elevada desarticulação, apesar da ocorrência de algumas poucas situações cujos relacionamentos intergovernamentais possam ser considerados produtores (Garcia, 2002).

A um só tempo, no período 1985-1996, constata-se a consolidação de uma forte tendência ao decréscimo da participação federal na oferta de matrículas em todos os níveis educacionais (Vieira, 2000), num contínuo movimento de estadualização e, especialmente, municipalização da Educação Básica. A par das decisões políticas em torno da municipalização da educação, resultantes das relações entre os governos subnacionais (Estados e municípios), este movimento será impulsionado a partir do novo ordenamento jurídico educacional que emergirá em fins de 1996, seja pela LDB n. 9.394/96, seja pelos processos indutores à municipalização do ensino, consubstanciados no âmbito da EC n. 14/96 e na Lei n. 9.424/96 que, em 1998, viabilizou a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹. Em razão deste Fundo, destinado à gestão financeira de recursos para o Ensino Fundamental, muitos municípios passaram a criar seus próprios sistemas de educação, de forma a não se verem impedidos de utilizar verbas de seus orçamentos (o que implicaria a perda dos recursos subvinculados), ao lado de outros que, sob forte pressão de algumas

¹ Grosso modo, o Fundef é um fundo contábil que reúne 15% de alguns impostos, repartidos entre os governos estadual e municipal de acordo com vários critérios legais. Com isso, todos os governos (União, Estados, Distrito Federal e municípios) contribuem com essa porcentagem e a sua distribuição se dá em função do quantitativo de matrículas registrado no âmbito do Ensino Fundamental regular, no ano anterior.

Secretarias de Estado de Educação (SEEs), assumem a oferta das séries iniciais do Ensino Fundamental (Borges, 2000).

A desobrigação do governo federal com o financiamento do Ensino Fundamental e a concomitante transferência dessa responsabilidade para os demais entes federados, em especial para os municípios, se faz notar em meio à formulação de políticas que, num primeiro estágio, se especializarão na redução dos gastos públicos e no tamanho do Estado, facilitando a abertura de mercados, a desregulamentação e a privatização da economia, de modo que garantisse a racionalização dos recursos fiscais e, sobretudo, o cumprimento das orientações resultantes da intervenção de organismos internacionais multilaterais de financiamento e de cooperação técnica. Já num segundo momento, aquelas reformas irão se apoiar na construção da capacidade administrativa e institucional desse novo Estado, quer por intermédio da busca de uma maior “eficiência” dos serviços públicos, quer a partir do envolvimento da comunidade e da promoção da descentralização (Souza, Carvalho, 1999).

O CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

De modo mais amplo, durante as décadas de 1980 e 1990, observa-se a preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, não por acaso, mas, conforme assinala Bomeny e Feital (1998), num contexto ainda marcado por seqüelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram políticas de desinvestimentos em educação básica, geradoras de índices negativos alarmantes a respeito da educação. Tais índices passam a ser publicados e divulgados em meio a uma ambiência marcada pelo processo de globalização, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, como resultados não necessariamente dos tempos ditatoriais, mas, ao largo desta discussão, como decorrentes da crise e do esgotamento do Estado *keynesiano* desenvolvimentista², tornando-se, portanto, alvo de crítica por seu caráter centralizador.

No contexto em questão, evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina. As reformas educacionais, portanto, vão

² Este passaria a ser o responsável, entre outros aspectos, pelo aumento do déficit público, pela proliferação das empresas estatais improdutivas, pelo desestímulo ao trabalho e à competitividade, pela redução da capacidade de poupança e do excedente de capital destinado a investimentos na produção, gerando elevados níveis de inflação (Souza, 1996).

ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), e de órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), entre outros. No bojo dos estudos e propostas elaborados por esses organismos (Kruppa, 2001; De Tommasi, 1996; Oliveira, 1997; Siqueira, 2001), apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, constata-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, a busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal, em que pesem, também, as diferentes formas que a descentralização da educação assumiu na América Latina (Souza Junior, 2001; Rodríguez, 2000; Rosar, 1997, 1999).

No conjunto de determinações internacionais que recaem sobre as reformas educacionais durante os idos de 1990, há de se observar também a importância que assumem as recomendações advindas de fóruns mundiais e regionais como, por exemplo, algumas das conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus organismos, marcadas pela temática social e humana: Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien – Tailândia, em 1990); Cimeira Mundial em Favor da Infância (Nova York, em 1990); Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, em 1993); Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, em 1995) e Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, em 1995). Nestas, enquanto signatário dos documentos firmados, o Brasil assume diversos compromissos que irão, de um lado, influenciar as diretrizes e metas elaboradas para os projetos presentes nas políticas públicas de educação, em específico no âmbito do Ensino Fundamental e, de outro, conforme sublinhado por Saviani (1999), satisfazer, em termos pragmáticos, as condições internacionais impostas à obtenção de financiamentos para a área, como aquelas praticadas pelo Banco Mundial (BM).

A Conferência de Jomtien, por exemplo – patrocinada pelo BM, em conjunto com o Pnud, a Unesco e a Unicef (De Tommasi, 1996) – serviria de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998) (Valente, 2001). Esse evento, considerado um marco, em especial para os nove países então *com*

*maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E-9” – impulsionou-os a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada Declaração de Jomtien (Shiroma, Moraes, Evangelista, 2002, p. 57), estabelecendo determinações que se estendem da intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, a universalização do acesso à educação e a promoção da equidade (Nogueira, 2001), passando por mudanças no modelo de gestão da educação (Freitas, 1998), e culminando, de modo mais específico, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (Abicalil, 2001). De acordo com Pinto (2002, p. 110), a partir desse momento, as políticas do BM voltam-se, ostensivamente, para a *priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.**

O REORDENAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL PÚBLICA

Em termos concretos, o cenário até aqui traçado irá repercutir numa maior responsabilização direta do município na captação de suas próprias demandas, no monitoramento de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas, também, pela via da responsabilização da sociedade civil (Menezes, 2001; Jacobi, 2002; Nogueira, 1997). Criará, ainda, espaço para práticas sociais voluntárias de apoio à escola, de caráter tipicamente assistencial (Calderón, Marim, 2003; Calderón et al., 2005), ocorrendo, simultaneamente, elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e as transferências intergovernamentais (Gonçalves, 1998), visivelmente ancorado na manutenção da centralização normativa e política em relação à instância executora (Montaño, 2003; Vieira, Freitas, 2003).

Do ponto de vista da oferta dos níveis e modalidades de educação passíveis de serem cobertos pelo poder local, observa-se que os municípios ainda carecem de condições que proporcionem tratamento equânime aos mesmos. No caso do Ensino Fundamental, há consenso de que se trata do único nível de educação beneficiado pelas políticas públicas indutoras ao processo de municipalização, em que pese o fato de não terem logrado universalizá-lo com a qualidade esperada. Enquanto isso, a Formação de Professores, a Educação a Distância, a Educação Especial e a Educação Indígena, apesar de contarem com a definição de algumas políticas

públicas específicas (federais, regionais ou locais), apresentam inúmeras dificuldades de implantação, que se estendem da ausência ou precariedade de recursos à necessidade de revisão de muitos dos pontos legais que prevêem sua oferta. No tocante à realidade da Educação Infantil, da Educação no Campo, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da Educação Profissional, cabe destacar que essas se apresentam ainda mais desafiadoras para os municípios, uma vez que ainda não se encontram amparadas por políticas públicas específicas de financiamento, de abrangência nacional. Esses níveis e modalidades de educação estão, portanto, à mercê, muitas vezes, de programas e projetos pontuais financiados pelos governos federal e/ou estadual, com indefinições quanto à regularidade e qualidade de sua oferta (Souza, Faria, 2003).

Quanto ao Fundef, ainda hoje, prevalecem dissensos em torno de sua possível eficácia.

Para o governo federal, a experiência do Fundef logrou êxito, uma vez que as avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil, 1999) apontam para a consolidação de seu efeito distributivo, tendo realocado os recursos disponíveis para a educação na maioria dos municípios brasileiros, além de ter aumentado a matrícula nos níveis estaduais e municipais do Ensino Fundamental, que passou, por exemplo, logo no início da implantação do fundo, de 30.544.591, em 1997, para 32.433.212, em 1998 (Veiga, Costa, Fortes, 1999).

A par dos indicadores oficiais, diversas pesquisas vêm igualmente constatando certa tendência à universalização do Ensino Fundamental em função do montante de recursos assegurados pelo Fundef, conforme verificado, a título de exemplo, por Bassi (2001) e Ludwig (2001) em Municípios de São Paulo (SP); por Gomes e Pascoalino (2000) e Menezes, Gemaque e Guerreiro (2000a, b) em Municípios do Ceará (CE); por Leite (2002) em Município da Bahia (BA); Loureiro (1999) em Municípios do Pará (PA); e, de modo mais amplo, por Castro (1999), que levou em conta a elevação média das receitas líquidas recebidas pelas redes de ensino de diversos municípios pobres de todo o País, que serviram à sua amostra, principalmente das Regiões Nordeste e Norte.

Entretanto, apesar de se notar reciprocidade entre o volume de recursos transferidos pelo Fundef e o atendimento quantitativo prestado pelo sistema público de Ensino Fundamental, esse aumento não pode ser considerado indicador da melhoria da qualidade e de uma maior racionalização do provimento dos serviços educacionais públicos no País. Uma coisa seria o aumento da participação dos municípios no sistema de educação nacional, e outra se constituiria em sua qualidade e, ainda, em

termos de sua real capacidade de atendimento ao conjunto de demandas educacionais locais reprimidas e emergentes, isto a partir de seus próprios sistemas. Prova disso consiste no fato de que foi justamente nas regiões mais pobres do país, a exemplo do Norte e Nordeste, nas quais vêm se identificando significativa expansão das matrículas no Ensino Fundamental, associada aos efeitos do Fundef, tendo como marco a inclusão da população carente na rede regular de ensino, sendo essa mesma clientela, contudo, apontada pelo próprio MEC como responsável pelos resultados negativos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), notadamente em 1999 (Sousa Júnior, 2001).

No bojo das críticas que recaem sobre o Fundef, ressalta-se que além da debilidade causada ao atendimento da Educação Infantil e da EJA, por não considerá-las em sua cobertura (Azevedo, 2001; Castro, 2001; Duarte, 2000; Verhine, 2000; Davies, 1999a; 2001a,b; Cury, 2000; Monlevade, 2001, 1997; Naspoline, 1999; Guimarães, Pinto, 2001), acaba também por favorecer a expansão do setor privado de ensino (Davies, 1999b). Tais análises são ainda confirmadas em estudos teórico-empíricos acerca dos efeitos do Fundef, por exemplo, em Municípios do Estado de São Paulo (Alencar, 2001; Bassi, 2001; Freire, 2000; Oliveira, Ganzeli, 2001) e no Mato Grosso do Sul (Real, 2000). Concomitantemente, é postulado que o Fundef contraria, na prática, sua própria lógica de funcionamento, pois as transferências de recursos estariam ocorrendo, tipicamente, dos municípios demograficamente pequenos para os de médio e até grande porte, processo no qual se verifica que, do conjunto de localidades que teriam perdido recursos com esse fundo, 71% possuem menos de 10 mil habitantes (Bremaeker, 2004).

No que remete aos efeitos do Fundef sobre a valorização do magistério, a polêmica se mantém. Mesmo considerando que a aplicação do mínimo de 60% desse fundo incrementou o pagamento dos professores em exercício no Ensino Fundamental³ de muitos municípios do País (Alencar, 2001; Sousa, 2001), é importante destacar que acabou contribuindo para a fragmentação das ações dessa mesma classe, em razão da segmentação que nela imprimiu (Simões, 2000; Domingues, 2003), deixando de lado os trabalhadores que atuam na Educação Infantil, no Ensino Médio e Supletivo, além dos aposentados (Davies, 1999a,b), tendo ainda implicado para esses docentes, por exemplo, em alguns Municípios do Estado de São Paulo, os salários mais baixos da década de 1990 (Freire, 2000).

³ A EC n. 14/96 refere-se aos professores em exercício no Ensino Fundamental, disposição alterada pela Lei n. 9.424/96, que ora fala em valorização, ora em remuneração dos profissionais do magistério, categoria esta mais ampla do que professores.

Paralelamente, verifica-se que muitos dos casos relacionados às melhorias salariais dos professores resultam, exclusivamente, de manobra contábil (Davies, 2000).

Desses e de outros problemas emerge também a preocupação em torno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de maior abrangência, que a partir de 2007 substituiu o Fundef. Embora incorporando a EJA e parte do segmento da Educação Infantil (4 a 6 anos), ainda continua a privar as creches (0 a 3 anos) da subvinculação de recursos, além de não sinalizar para a possibilidade real, quer de atenuação das desigualdades educacionais do país, quer de garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino público, pelo menos em termos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)⁴ de autoria do governo federal (Davies, 2005).

A EDUCAÇÃO MUNICIPAL PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conforme anteriormente sinalizado, de 1988 a 1996 assiste-se no Brasil ao aprofundamento das políticas municipalistas, época em que são criados cerca de um quarto dos municípios atuais, assim como seus respectivos sistemas de ensino, agora sob a égide a LDB n. 9.394/96. Até então, os municípios detinham apenas o sistema administrativo, sendo-lhes facultado o direito de emitir normas e de estabelecer políticas, viabilizando, com isso, a implantação do regime de colaboração entre o conjunto de entes federados e não mais a manutenção de relações hierárquicas, pelo menos no âmbito da lei, entre essas esferas políticas de poder.

No que concerne, de modo mais global, às relações intergovernamentais que abarcam o conjunto de entes federados é possível afirmar que, em termos práticos, vem ocorrendo a redução do processo de municipalização à sua prefeiturização, ou seja, à mera transferência de atribuições somente no plano da administração (Abreu, 1999; Both, 1997), sendo flagrante, portanto, a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos municípios que, não raro, desconsideram as prioridades e especificidades locais (Gonçalves, 1998; Azevedo, 2001).

⁴ É importante destacar que o atendimento à Educação Infantil (0 a 3), por intermédio das creches, foi incluído pelo Congresso Nacional na versão final da PEC em questão, tendo, após sua aprovação, sido sancionada pela Presidência da República (EC n. 53/96).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, é possível identificar movimentos sistematizados em torno da municipalização da educação a partir da implantação do Programa Estadual de Municipalização do Ensino de 1º Grau (Promurj), instituído pela Resolução da SEE n. 1.411, de 03 de dezembro de 1987, e alterado pela Resolução SEE n. 1.488, de 08 de março de 1989. Para a sua execução, era estabelecido convênio entre o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio desta Secretaria, e o município interessado, havendo definição, entre outros aspectos, das competências de cada uma das partes conveniadas. Contudo, é no limiar dos anos 1999/2000 que se identifica, em maior escala, o atendimento nesses municípios às determinações legais federais e estaduais, de modo que se criassem as condições necessárias ao reconhecimento da autonomia de seus sistemas municipais públicos de educação (Souza, Vasconcelos, 2006), processo que ainda perdura, especialmente em termos da transferência de responsabilidades entre o Estado e essas localidades, hoje totalizando 92 municipalidades.

No presente trabalho, expõe-se parte dos resultados referentes à efetivação de pesquisa de *survey* de maior amplitude (Souza, Faria, 2002), mencionada no início deste artigo, que se valeu do emprego de quatro questionários semi-uniformizados e com prevalência de respostas abertas (Laville, Dionne, 1999), com processo de análise do conteúdo das respostas respaldado em Bardin (1977).

Encaminhados aos 92 Secretários Municipais de Educação do Estado, esses questionários objetivaram contemplar, de um lado, aspectos relativos à gestão e ao financiamento da educação nos municípios fluminenses, e, de outro, as especificidades dos níveis e modalidades de ensino oferecidos por suas redes municipais públicas⁵. No que remete aos níveis e modalidades de ensino, a investigação visou à análise das políticas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Educação (SMEs), expressas

⁵ Ao todo, esses questionários implicaram 423 quesitos: o Formulário 1 (12 quesitos), enfocando as Informações Gerais sobre o Município; o Formulário 2 (3 temáticas com 40 quesitos), tratando do Financiamento da Educação no Município; o Formulário 3 (8 temáticas com 128 quesitos), versando sobre a Gestão da Educação no Município; e, por fim, o Formulário 4 (9 temáticas com 243 quesitos), dedicado aos Níveis & Modalidades de Educação no Município.

em suas diversas linhas de ação prioritárias, compatíveis com as novas responsabilidades definidas pela LDB n. 9.394⁶.

Como resultado da adoção do instrumento de coleta de dados mencionado, evidenciou-se, entre outros aspectos, a existência de relativa equalização entre os quantitativos de respondentes por Região de Governo do Estado, expondo, ainda, preponderantemente, taxas localizadas acima do percentual total de retorno dos municípios (32%), à exceção de duas únicas regiões: a Metropolitana – que aglutina a maior quantidade de localidades – e a Centro-Sul Fluminense, cujas taxas se situam abaixo desse nível (22% e 20%, respectivamente)⁷.

Do conjunto de municípios respondentes à pesquisa (29), apenas 2 não devolveram o Formulário 4 preenchido (Níveis & Modalidades de Educação no Município), significando que as temáticas aqui tratadas pautar-se-ão, somente, em 27 SMEs⁸, estas tendo declarado possuírem redes municipais públicas dedicadas ao atendimento da Educação Infantil⁹ e do Ensino Fundamental; a respeito da EJA obteve-se respostas positivas somente por parte de 24 dessas Secretarias.

Do ponto de vista dos *segmentos e fases de ensino atendidos por esses municípios*, constata-se, no âmbito da Educação Infantil, a presença das

⁶ Para o exame das políticas locais que incidem sobre os níveis e modalidades de ensino, definiu-se um leque de 243 quesitos, referentes a 9 temas (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Especial, Educação Indígena, Educação no Campo, Educação a Distância e Formação de Professores), todos constantes do Formulário 4 (Níveis & Modalidades de Educação no Município), enquanto outros 37 quesitos, referentes aos Programas Sociais, compuseram o Formulário 3 (Gestão da Educação no Município).

⁷ Municípios que participaram do *survey*, por Região de Governo do Estado: Baixadas Litorâneas, com 38% de respostas (Armação de Búzios, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, São Pedro da Aldeia e Silva Jardim); Centro-Sul, com 20% (Paty do Alferes e Três Rios); Costa Verde, com 33% (Angra dos Reis); Médio Paraíba, com 33% (Barra Mansa, Porto Real, Rio das Flores e Volta Redonda); Metropolitana, com 22% (Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti); Noroeste, com 38% (Itaocara, Miracema, Natividade, Porciúncula, Varre-Sai); Norte, com 33% (Quissamã, São Fidelis e São João da Barra) e Serrana, com 36% (Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Petrópolis e Teresópolis).

⁸ Mesmo em face dos limites acima explicitados, postula-se que os resultados das análises realizadas podem ser tomados como representativos de algumas das principais tendências que marcam, hoje, a Educação Municipal no Estado, em especial no que remete às dificuldades enfrentadas na oferta da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos, conforme se intenta demonstrar mais adiante.

⁹ É importante ressaltar que não há clareza se as SMEs respondentes consideraram, unicamente, suas próprias unidades escolares ou se englobaram também a existência de instituições particulares e/ou conveniadas com a rede municipal pública.

SMEs na oferta de creches (100%), pré-escola (96,3%) e classe de alfabetização (63%), esta última com baixa resposta, talvez em função de recomendações constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) da necessidade de sua extinção e a incorporação de seus alunos no Ensino Fundamental. Ainda em relação a esse nível de ensino, verifica-se que a cobertura de seus dois segmentos é também praticamente comum a todas as localidades contempladas - 1ª a 4ª séries (100%) e 5ª a 8ª séries (92,6%). Na EJA, o atendimento se mostra relativamente fragmentado e descontínuo, com maior frequência na fase que corresponde ao primeiro segmento do Ensino Fundamental - 1ª a 4ª séries (91,7%), seguido da alfabetização (75,0%), e com menor frequência na segunda fase - 5ª a 8ª séries (62,5%), havendo, em razão disso, a possibilidade de ocorrerem prejuízos significativos à educação continuada de jovens e adultos, de algum modo excluídos do sistema regular de ensino.

Quando questionadas a respeito da *importância desses níveis e modalidades de ensino para a consolidação do processo de municipalização da educação* em suas respectivas localidades, distingue-se que, no caso do Ensino Fundamental, preponderam respostas atinentes ao cumprimento das determinações legais, exprimindo o entendimento de que esse nível de ensino deve ser priorizado pela SME (em conformidade à CF de 1988 e a seus desdobramentos no âmbito da LDB n. 9.394/96, da EC n. 14/96 e da Lei n. 9.424/96), ao lado da valorização da qualidade do ensino oferecido, com expectativas de repercussões positivas na redução da evasão e repetência escolar. Em contrapartida, a Educação Infantil e a EJA, excluídas do processo de indução à municipalização do Ensino Fundamental levado a efeito pelo Fundef, registram baixíssima frequência de respostas relativas a essas determinações legais, estando suas respectivas importâncias sobremaneira associadas à melhoria das condições sociais e de vida da população: a primeira remete à concepção de desenvolvimento integral da criança (cognitivo, afetivo, social, biológico e psicomotor), seguida tanto da satisfação de demandas sociais locais (notadamente no âmbito das famílias) quanto da possibilidade de consolidação de uma cultura de escolarização desde a tenra infância, e a segunda prioriza a redução da exclusão educacional e social propriamente dita, com o propósito de garantir, de um lado, o acesso à escolaridade básica por parte do jovem e do adulto e, de outro, sua inserção produtiva e participativa na sociedade.

Em relação às *ações concretas da rede pública do município voltadas ao atendimento desses níveis e modalidades de ensino*, é possível afirmar que há evidente predisposição dessas Secretarias em atender às suas necessidades locais, inclusive para dar conta do crescente aumento de demanda por educação. É flagrante, portanto, a preocupação em manter e ampliar as

coberturas em questão, adotando, recorrentemente, estratégias vinculadas à construção e/ou reforma de creches para a Educação Infantil e de escolas para o Ensino Fundamental, estas últimas também voltadas à EJA. No âmbito da oferta da EJA, observa-se a importância que vem assumindo a capacitação (inicial e continuada) de profissionais da educação da própria rede para o trabalho com jovens e adultos, aspecto também tratado como prioritário na esfera da Educação Infantil. Entretanto, a preocupação com a capacitação de profissionais para o Ensino Fundamental assume, contraditoriamente, menor valor nas respostas dadas, pois, uma vez que o Fundef prevê que, no mínimo, 60% de seus recursos sejam aplicados na valorização dos profissionais da educação (tanto em termos da gratificação salarial quanto na sua formação continuada), haveria de se esperar uma intensidade de ações mais expressivas das Secretarias nesse campo, apesar de serem muitos os estudos que vêm apontando para o descumprimento da Lei do Fundef por grande parte dos municípios brasileiros.

Quanto aos aspectos que justificam a oferta destes níveis e modalidades de ensino pelas redes municipais públicas, prevalece o reconhecimento, por parte do conjunto das Secretarias respondentes, de que as demandas locais por Educação Infantil e de Jovens e Adultos, pública e gratuita, não apresentam outra possibilidade de atendimento, pelo menos em termos do atual quadro político para a área, senão pelo poder público municipal, marcadas tanto pelo não comprometimento do Estado e da União com a sua oferta quanto pelas dificuldades socioeconômicas a que estão submetidas as populações locais. No caso do Ensino Fundamental, ainda se nota, de forma majoritária, justificativas que remetem à necessidade de cumprimento das disposições legais que passaram a regê-la, especialmente a partir de 1996.

Ainda em relação à oferta desses níveis e modalidades de ensino, os municípios também sinalizaram para múltiplas dificuldades que enfrentam, sendo consensual que a insuficiência de recursos financeiros se constitui no entrave de maior relevo, aspecto que afeta não só a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), mas também o Ensino Fundamental, ainda que este último seja, pelo menos formalmente, beneficiado com a cobertura de um fundo de instrumentalização de transferências que visa a sua manutenção e desenvolvimento (o Fundef). No caso da Educação Infantil, além de sua não cobertura pelo Fundef, as dificuldades com as quais esses municípios se deparam abrangem outras questões econômico-estruturais como, por exemplo, a baixa arrecadação de impostos locais e, em alguns casos, o não repasse de verbas estaduais para o município. Em relação ao Ensino Fundamental, acrescenta-se o permanente aumento local das matrículas, acarretando, entre outros fatores, a elevação dos dispêndios

associados à aquisição de material didático, uniformes, equipamentos de informática, e ainda os relativos à constituição de bibliotecas na rede de escolas municipais públicas, ao lado dos problemas gerados pela ausência de recursos compatíveis ao atendimento da demanda por merenda e transporte escolar. Na esfera da EJA, destacam-se dificuldades em torno da alta taxa de evasão escolar, tipicamente associada ao aluno trabalhador, aspecto que, em larga medida, explica a atenção dada por essas Secretarias a ações que objetivam a permanência do jovem e do adulto na escola. Ainda em relação à EJA, sobressai o fato de que, embora a capacitação docente se afigure numa ação preponderantemente central para essas SMEs, o possível despreparo de seus profissionais da educação não se constitui numa dificuldade necessariamente comum a todas essas localidades.

Excluído: a

No tocante à *presença de políticas municipais mais amplas que se relacionem à oferta dos níveis e modalidades de ensino em tela* (para a infância e a adolescência, de inclusão social, entre outras), verifica-se que se caracterizam por ações tipicamente assistenciais, com foco na saúde do educando e nas comunidades a que pertencem, em particular na esfera da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, fazendo-se notar, também, programas nacionais de transferência de renda mínima condicionados à permanência da criança na escola, a exemplo do Programa Nacional Bolsa-Escola, hoje parte integrante do Programa Bolsa Família. No caso da Educação Infantil, distingue-se a promoção de campanhas de amamentação e de vacinação, o atendimento médico, dentário e fonoaudiológico, ações que, de certo, passam a assumir papel de suma importância no cenário social local, em especial no contexto atual de reordenamento do atendimento às crianças de até 6 anos, quando justamente se verifica a passagem da esfera da assistência, com sua marca médico-sanitarista, para a da educação. No Ensino Fundamental, sobressai a preocupação com a garantia dos direitos da criança e do adolescente, pautada na integração das SMEs aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e ao Ministério Público (MP), enquanto na EJA é dada atenção especial à promoção da qualificação profissional de jovens e adultos, englobando, em alguns casos, programas de geração de emprego e renda, de cursos profissionalizantes, entre outros.

Por sua vez, as *parcerias que o município estabelece para a oferta destes mesmos níveis e modalidades de ensino* não se configuram numa atividade comum ao conjunto de SMEs contempladas na pesquisa, tampouco intensa entre aquelas que a praticam. Em que pese este aspecto, evidenciou-se que as parcerias são mais freqüentes em termos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com menor incidência na área da EJA. No primeiro

caso, prevalecem ações de financiamento e projeto, enquanto na área da EJA ocorrem, preponderantemente, parcerias nas quais a SME atua como mera executora do projeto. No cômputo geral, é importante destacar que a baixa incidência de parcerias nas outras áreas indagadas (por exemplo, Avaliação, Planejamento e Logística), tanto pode ser interpretada como expressão de uma maior autonomia dos Municípios nestes campos quanto de espaços negligenciados pelas SMEs, o que impõem, oportunamente, maior aprofundamento analítico.

Do ponto de vista do *tipo de entidade com a qual os municípios estabelecem parcerias* para a oferta destes níveis e modalidades de ensino, no caso da EJA, identifica-se certo equilíbrio entre determinados órgãos da União - Ministério da Educação (MEC) - e do Estado - SEE -, com baixíssima presença de órgãos do poder público municipal (Secretarias de Saúde, de Assistência Social, de Trabalho, entre outras). Para o Ensino Fundamental são pactuados convênios e parcerias nas três esferas em questão, de modo equitativo e com elevada ocorrência, a saber: com órgãos federais - Ministério da Educação (MEC), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Cultura (MinC); estaduais - SEE e o consórcio Centro de Educação Superior a Distância (Cederj); e municipais - Secretarias de Cultura, Esporte e Lazer, de Saúde, de Ação Social, de Meio Ambiente, de Agricultura ou de Pesca. De um lado, tal constatação sinaliza para a existência de um aparato amplo de políticas públicas que se voltam, nas três esferas de poder, para o apoio à oferta do Ensino Fundamental (coerentemente à centralidade conferida a esse nível de ensino, em específico, pela LDB n. 9.394/96, pelo Fundef e pelo PNE), e de outro, coloca à vista o elevado déficit de ações conjuntas da SME junto a órgãos públicos municipais para o apoio à EJA, o que pode denotar certo desprestígio desta modalidade de educação no âmbito das políticas municipais mais amplas, entre outras, de inclusão social e de emprego e renda, não obstante às iniciativas das SMEs em face da premência de sua cobertura. Conforme indicado, situação inversa ocorre com a Educação Infantil que, majoritariamente, opera com parcerias e convênios estabelecidos com entidades públicas locais, sendo relativamente baixa a presença de órgãos estaduais ou federais, confirmando também por esse ângulo de análise a ausência de políticas dessas esferas de poder para esse nível de ensino e, a um só tempo, o movimento local das SMEs na busca de outras opções que viabilizem a cobertura pública da mesma, inclusive intensificando laços com instituições que, historicamente, estiveram à frente da guarda e, em certa medida, da educação de crianças pequenas, como, por exemplo, as associações comunitárias e as entidades religiosas.

Confrontando, agora, o montante de tipos de instituições públicas com as quais as SMEs firmam convênios e parcerias com o conjunto de entidades da sociedade civil e com o voluntariado, apontadas pelos respondentes, constata-se que a oferta da Educação Infantil municipal pública vem ocorrendo à margem do exercício do Regime de Colaboração, predominando ações públicas endógenas, acompanhadas de expressiva participação de instâncias da sociedade civil, a saber: igrejas (católicas e evangélicas), instituições de caridade, rede particular de ensino, empresas (especialmente as pertencentes ao segmento energético estatal e de alimentos), voluntariado, organizações não-governamentais (ONGs), fundações, instituições de ensino superior públicas – preponderantemente a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) – e particulares.

Constata-se, ainda, que a oferta do Ensino Fundamental Regular e de Suplência expõem relativa proporcionalidade de ações desencadeadas tanto pelo poder público local quanto pelas sociedade civil organizada – voluntariado, ONGs, igrejas (católicas e evangélicas), empresas (especialmente as pertencentes ao segmento energético estatal e privado) e rede particular de ensino (destinada à concessão de bolsas de estudo). Com base neste quadro, é possível afirmar que o Regime de Colaboração entre os municípios e os Estados e União vem sendo, em alguma medida, celebrado, embora não se mostrando suficientemente capaz de atender as demandas educacionais locais em torno do Ensino Fundamental Regular e de Suplência, uma vez que se realiza em meio a um contexto no qual o deslocamento de responsabilidades não apenas tem levado a uma desconcentração da administração educacional das instâncias públicas para a sociedade civil, mas, sobretudo, implicado privatizações, resultado da redefinição do papel do Estado no financiamento e na oferta dos serviços de educação e, conseqüentemente, do deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas, especialmente em termos da EJA.

Um exame mais apurado acerca da participação do governo federal no apoio à oferta local da EJA revela, ainda, que dos três principais Programas¹⁰ voltados para esta modalidade de ensino, sondados pelo *survey*, apenas o Programa Alfabetização Solidária (PAS) se faz notar entre as localidades aqui estudadas, mesmo assim com baixíssima frequência, pois apóia, apenas, 4 (16,7%) dos 24 municípios que efetivamente responderam ao quesito (Paty do Alferes, Queimados, Barra Mansa e Varre-Sai). Inicialmente voltado ao atendimento do público juvenil, o PAS foi lançado pelo governo federal em outubro de 1996, com a finalidade de

¹⁰ A saber: o Programa Alfabetização Solidária (PAS), o Programa Recomeço e o Programa Nacional de Reforma Agrária (Pronera).

reduzir os índices de analfabetismo existentes no país. É executado pela ONG *Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária*, e conta com financiamento de recursos do próprio MEC, de empresas e pessoas que se dispõem a contribuir (a “adotar um aluno”), incorporando como parceiros os governos municipais e as instituições de ensino superior, públicas ou privadas. O Programa principiou em municípios das Regiões Norte e Nordeste que apresentavam, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os maiores índices de analfabetismo, sendo estendido, posteriormente, aos grandes centros urbanos (São Paulo e Rio de Janeiro).

Por sua vez, identificou-se que tanto o Programa Recomeço quanto o Programa Nacional de Reforma Agrária (Pronera) não apóiam a oferta da EJA nos municípios estudados. No que concerne ao primeiro, sua ausência se explica pelo fato de que ele é destinado a populações específicas – de apoio financeiro a Estados e Municípios das Regiões Norte e Nordeste e, ainda, aos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, ao que tudo indica, não se aplicando a essas localidades; enquanto o Pronera visa ao aumento da escolaridade de Educação Básica entre jovens e adultos assentados, à formação continuada de professores, à produção de material didático e à formação técnica para a produção e administração rural, realidade que, possivelmente, não corresponde à dos municípios estudados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão parcial acerca das análises até aqui levadas a efeito, é possível afirmar que as mudanças no financiamento e na gestão do Ensino Fundamental, efetuadas a partir da aprovação de um conjunto amplo de legislações, especialmente em 1996 – EC n. 14, Lei n. 9.394 (LDB) e Lei n. 9.424 (Fundef) –, imprimiram novos reordenamentos no cenário educacional brasileiro, sobretudo ao buscar impulsionar o processo de municipalização desse nível de ensino por meio do Fundef.

O exame da realidade dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, possibilitado pelo conjunto de 27 localidades enfocadas, revela que o direito à Educação Básica, preceito constitucional e da nova LDB, em grande medida não se encontra, de fato, localmente assegurado. Isso confirma o consenso existente de que a priorização específica do Ensino Fundamental, levada a efeito pelo Fundef, ocasionou o desfinanciamento da Educação Infantil e da EJA, sobretudo em âmbito municipal. Entretanto, é importante considerar que, em meio a este contexto, o poder público local não se furta ao desencadeamento de determinadas ações compensatórias,

buscando dar respostas, quer em cumprimento à legislação, quer em atendimento às demandas sociais locais. Tal movimento tem levado essas SMEs à intensificação das parcerias e convênios com as mais variadas instituições da sociedade civil, inclusive com o voluntariado, e, abaixo do devido, com órgãos governamentais locais, regionais e nacionais (conforme era de esperar caso o Regime de Colaboração fosse posto em prática com o necessário dinamismo), acarretando, em muitos casos, a privatização da oferta da Educação Municipal.

Por fim, considerando que a LDB n. 9.394/96 integrou as creches ao sistema de ensino, colocando-as junto à pré-escola e deixando a cargo dos municípios a responsabilidade pelo atendimento educacional da criança de 0 a 6 anos, reitera-se que, em face da possibilidade de institucionalização de um novo fundo de transferências, em substituição ao Fundef, a Educação Infantil (de 0 a 3 anos) não pode continuar sendo negligenciada, devendo-se garantir sua oferta local, também, por meio da necessária subvinculação de recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C. A. O regime de colaboração na promoção da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO, 1, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, p. 197-209, 2001.

ABREU, M. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*. Brasília, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

ALENCAR, J. E. A. *O Fundef como política para o financiamento do ensino fundamental: avaliação preliminar, o discurso do MEC, a análise dos especialistas, a opinião de um segmento da comunidade educacional*. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (mestr.) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

AZEVEDO, N. P. A Undime e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados da USP*. São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

_____. Política e gestão na educação municipal. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO, 1. *Anais...* Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001. p. 71-74.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. 3.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. São Paulo, 2001. Tese (dout.) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso. In: BOMENY, H. M. B. (org.). *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*. Rio de Janeiro: Uerj, 1998, p. 39-58.

BORGES, M. R. Municipalização do ensino: um desafio para a democratização do ensino fundamental? *Nuances – Estudos sobre Educação*. Presidente Prudente, v. 6, n. 6, p. 54-62, out. 2000.

BOTH, I. J. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988

_____. Emenda Constitucional n. 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 13 set. 1996.

_____. Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro e 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília. 1996.

_____. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 01 jan. 1997.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União [do] Brasil*. Brasília, 27 out. 1966.

_____. Ministério da Educação. *Fundef: balanço do primeiro ano do Fundef*. Brasília: MEC, 1999.

BREMAEKER, F. E. J. Avaliação da influência do Fundef nas finanças dos municípios. *Boletim Conjuntura Econômico-Financeira do IBAM*. Rio de Janeiro, fev. 2004.

CALDERÓN, A. I.; MARIM, V. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 211-231.

CALDERÓN, A. I. et al. *Amigos da escola: desafios à gestão educacional*. Mogi das Cruzes: Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas da UMC; São Paulo: Fapesp, 2005.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, M. H. G. O impacto da implementação do Fundef nos Estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez; Fundap, 1999. p. 111-121.

CURY, C. R. J. A Educação como desafio na ordem jurídica, In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (org.). *500 anos de educação no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 567-584.

DAVIES, N. *O Financiamento da educação e o mecanismo dos fundos: solução ou remendo?* Niterói, 2005. (mimeo.)

DAVIES, N. Fundef: valorização da educação pública ou redistribuição da miséria. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001a. p. 210-234.

_____. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001b.

_____. Fundef: um breve balanço não-oficial: em 1998 a complementação federal foi de R\$ 1,5 bilhão a menos que a devida. *Contexto & Educação*. Ijuí, v. 15, n. 57, p. 121-126, jan./mar. 2000.

_____. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999a.

_____. *O estatal, o público e o privado em educação: tensões e ambigüidades*. São Paulo, 1999b. Tese (dout.) Universidade de São Paulo.

DE TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação, In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996, p. 195-227.

DOMINGUÉS, P. J. As Armadilhas da municipalização do ensino. *Revista de Educação CEAP*. Salvador, v. 10, n. 39, p. 49-56, dez. 2002/fev. 2003.

DUARTE, M. R. T. Limites à municipalização na educação básica. *Revista de Administração Municipal – Municípios*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 32-38, mar./abr. 2000.

FREIRE, R. Municipalização agrava a crise do ensino. *Revista Adusp*. São Paulo, n. 20, p. 30-36, set. 2000.

FREITAS, D. N. T. A Gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-47, jan./jun. 1998.

GARCIA, W. E. Federalismo e gestão educacional no Brasil: notas para debate. *Em Aberto*. Brasília, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002.

GOCKEL, L. Pouco dinheiro para muito município: briga política em torno da reforma tributária reabre a discussão sobre a “farra das emancipações”. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, p. A5, 15 set. 2003 (Caderno País).

GOMES, C. A.; PASCOALINO, H. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do Fundef. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 197-211, jul./dez, 2000.

GONÇALVES, R. A. O Financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio, *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GUIMARÃES, J.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24. GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2001, 16 p. 1 CD-ROM.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A Construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITE, M. I. P. A. Fundef: vitórias em conquista. *Gestão em Ação*. Salvador, v. 5, n. 2, p. 69-89, jul./dez. 2002.

LOUREIRO, J. J. P. Descentralização, municipalização e Fundef no Pará. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, Fundap, 1999. p. 122-140.

LUDWIG, A. C. O Processo de municipalização do ensino na cidade de Leme. In: GIUBILEI, S. (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas: Alínea, 2001. p. 35-57.

MELLO, T. C. A. *O financiamento da educação básica brasileira: implicações para política educacional em municípios mineiros*. Belo Horizonte, 2000. Dissertação (mestr.) Fundação João Pinheiro.

MENEZES, J.; GEMAQUE, R.; GUERREIRO, T. Impactos do Fundef na composição das matrículas no Estado do Pará. *Ver a Educação*. Belém, v. 6, n. 1, p. 41-50, jan./jun. 2000a.

_____. Impactos do Fundef na composição das matrículas no Estado do Pará. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 23. GT Estado e Política Educacional no Brasil (Pôster), 2000b, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2000. 8 p. 1 CD-ROM.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MONLEVADE, J. A. Avaliação e perspectivas do financiamento da educação pública no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1. Brasília. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados/ Coordenações de Publicações, 2001, p. 43-48.

_____. *Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$*. Ceilândia: Idea, 1997.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NASPOLINI, A. Descentralização da educação: a caminhada cearense. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, Fundap, 1999, p. 141-167.

NOGUEIRA, M. A. A Dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, jun./set. 1997.

NOGUEIRA, S. M. Década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-473, 2001.

OLIVEIRA, D. Municípios em crise: sem dinheiro, prefeitos querem mudanças na reforma tributária para sair do arrocho. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, v. 113, n. 114, p. A2, 31 jul. 2003 (Caderno País).

OLIVEIRA, R. P. A Municipalização do ensino no Brasil, In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 174-206.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. O Processo de municipalização do ensino fundamental da primeira à quarta série em Piracicaba. In: GIUBILEI, Sonia (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas: Alínea, 2001, p. 93-138.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

REAL, G. C. M. *Educação infantil: políticas públicas e ação institucional*. Campo Grande, 2000. Dissertação (mestr.) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

RODRÍGUEZ, M. V. A Política de descentralização da educação na América Latina, *Revista da FAEEBA*. Salvador, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan./jun. 2000.

ROSAR, M. F. F. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 105-140.

_____. A Dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 20, n. 69, p. 165-176, dez. 1999.

SALES, Sandra. Avanços e retrocessos: refletindo sobre a educação de jovens e adultos na década de 90. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 329-350.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios, *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SIMÕES, N. A. *Fundef e movimento sindical: a experiência de Duque de Caxias (RJ)*. Niterói, 2000. Dissertação (mestr.) Universidade Federal Fluminense.

SIQUEIRA, A. C. O Novo discurso do Banco Mundial e o seu mais recente documento de política educacional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24. Caxambu, 2001. GT Estado e Política Educacional no Brasil. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 16 p. 1 CD-ROM.

SOUSA, A. M. G. *Impactos do Fundef em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás*. Goiânia, 2001. Dissertação (mestr.) Universidade Católica de Goiás.

SOUSA JUNIOR, L. Reformas educativas e qualidade de ensino. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24. Caxambu, 2001. GT Estado e Política Educacional no Brasil. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2001, 16 p. 1 CD-ROM.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*. São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, D. B. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. *Boletim Técnico do SENAC*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96). In: _____. (org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 465-480.

_____. *Projeto de pesquisa mapa estadual das reformas educacionais pós-LDB 9.394/96: leituras, posicionamentos e ações das secretarias municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro (2001-2004)*. Rio de Janeiro: Nuepe/FE/CEH/Uerj, 2002.

SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos municipais de educação: espaços de controle social? In: SOUZA, D. B. (org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2006. (no prelo)

TOMIO, F. R. L. A Criação de municípios após a constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de; AQUINO Ligia Maria Leão de; LOBO, Ana Paula Santos Lima Lanter. A Integração da educação infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós-LDB. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 235-258.

VEIGA, L.; COSTA, B. L. D.; FORTES, F. B. C. T. P. Contexto socioeconômico e descentralização financeira no ensino fundamental em Minas Gerais. Minas Gerais. *Preal Debates*, n. 5, dez. 1999.

VERHINE, R. E. Um experimento chamado Fundef: uma análise do seu desempenho no cenário nacional e no contexto da Bahia. *Educação Brasileira*. Brasília, v. 22, n. 45, p. 121-146, jul./dez. 2000.

VIEIRA, S. L. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, S. L.; FREITAS, I. M. S. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Plano, 2003.

Recebido em: agosto 2006

Aprovado para publicação em: junho 2007

