

O ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

Donald Bello de Souza

donaldsouza@hotmail.com,
FE-Uerg,
Rio de Janeiro – RJ [Brasil]

Este texto apresenta resultados parciais de pesquisa de *survey*, que enfocou 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro, em que se destacaram as dificuldades enfrentadas no atendimento ao ensino fundamental. Depois de referir-se às reformas que afetaram a responsabilidade dos municípios brasileiros sobre o ensino fundamental, examina-se a importância desse nível de ensino na consolidação do processo de municipalização da educação, as justificativas para viabilizar essa iniciativa, as dificuldades enfrentadas para sua cobertura, as parcerias e convênios estabelecidos e o tipo de entidade com que, predominantemente, são pactuados. Evidencia-se, ao final, o consenso de que a priorização específica do ensino fundamental, levado à prática pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vem ocasionando o desfinanciamento da educação de adultos em âmbito municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Educação básica. Educação de adultos. Ensino fundamental. Fundef. Municipalização da educação.

1 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 e modalidades de educação no município.

2 Cumpre destacar que a pesquisa em tela contou com o financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho – Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj); bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Programa Prociência da Sub-Reitoria de Pós-graduação e Pesquisa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, ainda, apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime-RJ).

3 Para o exame das políticas locais que incidem sobre os níveis e modalidades de ensino, definiu-se um leque de 243 quesitos, referentes a nove temas (educação infantil, ensino fundamental, EJA, educação profissional, educação especial, educação indígena, educação no campo, educação à distância e formação de professores), todos constantes do Formulário 4 (níveis e modalidades de edu-

1 Introdução

A pesquisa, de caráter descritivo e exploratório, da qual emergiram alguns dos resultados discutidos neste artigo, tomou por base 29 (32%) municípios do Estado do Rio de Janeiro, ao longo do segundo semestre de 2004, por intermédio do emprego de quatro questionários semi-uniformizados¹ e com prevalência de respostas abertas (LAVILLE; DIONNE, 1999), cujo conteúdo foi submetido a um processo de análise respaldado em Bardin (1977)². Desse total, apenas dois municípios não devolveram o formulário que continha os quesitos relacionados ao ensino fundamental, por isso os temas tratados neste trabalho decorrem, apenas, de 27 SMEs respondentes.

Encaminhado aos 92 secretários municipais de educação do estado, esses questionários tinham como objetivo identificar os aspectos relativos à gestão e ao financiamento da educação nos municípios fluminenses, além de apontar as especificidades dos níveis e as modalidades de ensino oferecidas pelas redes municipais públicas.

Em relação aos níveis e modalidades de ensino, a investigação buscou analisar as políticas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Educação (SMEs), expressas em suas diversas linhas de ação prioritárias, compatíveis com as novas responsabilidades definidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ou Lei 9.394³.

Como resultado da adoção do instrumento de coleta de dados mencionado, evidenciou-se, entre outros aspectos, a existência de uma relativa equalização entre os quantitativos de respondentes por região de governo do estado, expondo, ainda, taxas localizadas acima do percentual total de retorno dos municípios (32%), à exceção de duas 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)⁴.

Apesar de todas essas limitações, postula-se que os resultados das análises realizadas podem ser considerados representativos de algumas das principais tendências que atualmente prevalecem na educação municipal do estado, em especial no que se refere às dificuldades enfrentadas na oferta do ensino fundamental regular e de suplência, conforme se demonstrará mais adiante.

2 O reordenamento da educação municipal no Brasil

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e até o ano de 2000, a divisão territorial brasileira foi, sobremaneira, aprofundada. Nesse período, por força constitucional, os estados passaram a decidir sobre a criação de novos municípios, o que antes era responsabilidade da União. Para se ter uma idéia, criou-se desde a promulgação da nova Carta Magna cerca de 25% (1.438) de todos os municípios atualmente existentes (5.560). Em larga medida, essas iniciativas irão envolver micro e pequenos municípios, tipicamente com menos de 10 mil habitantes (74% dos municípios criados naquele período), até que, em 1996, com a recentralização normativa para a esfera da União (Emenda Constitucional [EMC] 15), ocorreu um refreio dessa onda municipalista (TOMIO, 2002), significando que determinados acordos políticos entre estados e municípios deixariam de prevalecer no critério central de desmembramento dessas localidades.

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, trouxeram uma série de dificuldades tanto para os municípios emergentes quanto, em alguns casos, para aqueles que se desmembraram. Em 2003, chegou-se

cação no município), enquanto outros 37 quesitos, referentes aos programas sociais, vieram a compor o Formulário 3 (gestão da educação no município).

4 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% (Quissamá, São Fidélis e São João da Barra) e Serrana, com 36% (Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Petrópolis e Teresópolis).

a registrar que cerca da metade dos municípios brasileiros havia perdido a capacidade de realizar novos investimentos, não dispondo sequer de recursos que viabilizassem o pagamento do 13º salário de seus servidores (OLIVEIRA, 2003). Nesse cenário, 80% das prefeituras do país não conseguiam sustentar-se com receita tributária própria, tendo como principal fonte de renda o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (GOCKEL, 2003). Tal quadro, em consequência, veio a intensificar a dependência dessas localidades em relação às transferências de fundos federais e estaduais, em nada contribuindo para uma emancipação real do município: a não cartorial.

Com a multiplicação dos municípios, crescem as responsabilidades constitucionais, especialmente aquelas que remetem à questão social, como no caso da oferta de educação pública de qualidade que, em termos locais, passa a ser organizada em sistemas de ensino – relativamente autônomos em relação aos sistemas estaduais e federal – apesar das imprecisões existentes no texto constitucional quanto às competências municipais nessa área, o que contribuiu para tornar ainda mais acirrada a competitividade entre os diferentes entes federados, em detrimento do tão esperado regime de colaboração (MELLO, 2000). Nesse período, embora tenham ocorrido algumas situações em que os relacionamentos intergovernamentais poderiam ser considerados produtores, o que prevalecia era um quadro de elevada desarticulação (GARCIA, 2002).

Entre 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, de municipalização da educação básica. Diante de decisões políticas em torno da municipalização da educação (resultantes das relações entre os governos subnacionais: estados e municípios), esse movimento é impulsionado a partir do novo ordenamento jurídico-educacional que emerge ao final de 1996, seja pela Lei 9.394, seja

pelos processos indutores à municipalização do ensino, consubstanciados no âmbito da EMC 14 e na Lei 9.424 que, em 1998, viabiliza a implantação do Fundef, destinado à gestão financeira de recursos para o ensino fundamental e, diante disso, muitos municípios passam a criar seus próprios sistemas de educação, sem qualquer tipo de impedimento para utilizar verbas de seus orçamentos (o que implicaria a perda dos recursos subvinculados), ao lado de outros que, sob forte pressão de algumas Secretarias Estaduais 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, especializam-se na redução dos gastos públicos e no tamanho do Estado, para facilitar a abertura de mercados, a desregulamentação, a privatização da economia e a racionalização dos recursos fiscais, sobretudo o cumprimento das orientações resultantes da intervenção de organismos internacionais multilaterais de financiamento e de cooperação técnica. Num segundo momento, aquelas reformas se apoiarão na construção da capacidade administrativa e institucional desse novo estado por meio da busca de maior “eficiência” dos serviços públicos, que seria obtida pelo envolvimento da comunidade e pela promoção da descentralização (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Na prática, o município passa a ter mais responsabilidade pela captação de demandas próprias, pelo monitoramento de gastos e pela inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais, agora não unicamente pelo poder público local, mas também em relação à sociedade civil (MENEZES, 2001; JACOBI, 2002; NOGUEIRA, 1997). Cria, ainda, espaço para práticas sociais voluntárias de apoio à escola, de caráter tipicamente assistencial (CALDERÓN; MARINS, 2003; CALDERÓN et

al., 2005), que acarretam em um elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e, ao mesmo tempo, possibilita um aumento das transferências intergovernamentais (GONÇALVES, 1998), visivelmente ancoradas na manutenção da centralização normativa e política no que se refere à instância executora (MONTAÑO, 2003; VIEIRA; FREITAS, 2003).

Do ponto de vista da oferta dos níveis e das modalidades de educação passíveis de serem financiadas pelo poder local, observa-se que os municípios carecem de condições que proporcionem tratamento equânime para todos. 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 conseguido 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 políticas públicas específicas (federais, regionais ou locais), apresentam dificuldades de implantação, que vão da ausência ou precariedade de recursos à necessidade de revisão de muitos dos pontos legais que prevêm sua oferta. No tocante à realidade da educação infantil, da educação no campo, da educação de jovens e adultos (EJA) e da educação profissional, os desafios para os municípios são ainda maiores, uma vez que não se encontram amparadas por políticas públicas específicas de financiamento, de abrangência nacional. Esses níveis e modalidades de educação estão, muitas vezes, à mercê de programas e projetos pontuais financiados pelos governos federal e/ou dos estados, 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. De um lado, os estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (Inep-MEC) insistem em apontar para o êxito de seu efeito distributivo, caracterizado pela

realocação dos recursos disponíveis para a educação na maioria dos municípios brasileiros, além de ter incrementado, significativamente, a taxa de matrícula no nível municipal, em consequência da municipalização das matrículas estaduais. De outro, perspectivas críticas ressaltam que, além da debilidade causada ao atendimento da educação infantil e da EJA⁵, o Fundef contrariaria, na prática, sua própria lógica de funcionamento, pois as transferências de recursos estariam ocorrendo, tipicamente, dos municípios demograficamente pequenos para os de médio ou até grande portes, processo no qual se verifica que, do conjunto de localidades que teriam perdido recursos com este fundo, 71% possuem menos de 10 mil habitantes (BREMAEKER, 2004).

Desses e de outros problemas, emerge a preocupação em torno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), fundo de maior abrangência que virá a substituir o Fundef, possivelmente a partir de 2006, que, embora incorpore 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) de autoria do governo federal (DAVIES, 2005).

Na esfera dos municípios fluminenses, o cenário descrito se torna ainda mais problemático, pois a SEE espera municipalizar, em três anos, sua rede pública de educação infantil e ainda, em outros dez anos, a rede pública de ensino fundamental de 1ª a 4ª séries. O órgão faz essas projeções porque acredita que a oferta do segundo segmento deste mesmo nível de ensino (5ª a 8ª séries) se dará de forma “equilibrada” entre estado e municípios. Tal medida, prevista no Projeto de Lei (PL) 2.127 (RIO DE JANEIRO [Estado], 2004), esclarece ainda que o ensino fundamental não

5 Veja-se, entre outros, Castro (2001), Cury (2000), Davies (1999, 2001a, 2001b), Monlevade (1997, 2001) e Verhine (2000).

se constituirá em prioridade do estado, e sim o ensino médio, que terá suas vagas ampliadas na proporção direta das que forem transferidas daquele nível para os municípios.

No que concerne, de modo mais global, às relações intergovernamentais que abarcam o conjunto de entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), é possível afirmar que o processo de municipalização vem-se reduzindo à 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).

3 A oferta do ensino fundamental público municipal

Inicialmente, cabe destacar que todas as 27 SMEs do Estado do Rio de Janeiro respondentes ao Formulário 4 da pesquisa declaram possuir redes municipais públicas dedicadas ao atendimento do ensino fundamental regular. Em relação à EJA, obtiveram-se respostas positivas somente de 24 dessas localidades.

Do ponto de vista dos segmentos do ensino fundamental atendidos por esses municípios, constata-se que sua cobertura é comum a todas as localidades contempladas – 1ª a 4ª séries (100%) e 5ª a 8ª séries (92,6%) –, enquanto no que se refere à EJA, o atendimento se mostra relativamente fragmentado e descontínuo, dando-se, com maior frequência, na fase correspondente ao primeiro segmento do ensino fundamental (1ª a 4ª séries) (91,7%) e, com menor frequência, na segunda fase (5ª a 8ª séries) (62,5%). Essa descontinuidade pode acarretar prejuízos significativos à educação continuada de jovens e adultos, excluídos do sistema de ensino, quer em

virtude das distorções idade/série, quer em decorrência da ausência de oportunidades de suplência.

Quando questionadas a respeito da importância desse nível de modalidade de ensino para a consolidação do processo de municipalização da educação em suas respectivas localidades, distingue-se que preponderam respostas atinentes ao cumprimento das determinações legais. Por meio delas verificou-se que os entrevistados entendem que o ensino fundamental regular deve ser priorizado pela SME (em conformidade à CF de 1988 e a seus desdobramentos no âmbito da Lei 9.394, da EMC 14 e da Lei 9.424), além disso, defendem que haja valorização na qualidade do ensino oferecido como uma medida necessária para reduzir tanto a evasão quanto a repetência escolar. Em contrapartida, o caso da EJA, excluída do processo de indução à municipalização do ensino fundamental conduzido pelo Fundef, registra baixíssima frequência de respostas relativas a essas determinações legais. Neste caso, os respondentes acreditam que seria importante dar mais atenção a esse nível, pois contribui para a melhoria das condições sociais e de vida da população local e, em consequência, auxilia na redução da exclusão educacional e social propriamente dita, ao garantir, por um lado, o acesso do jovem e do adulto à escolaridade básica e, por outro, por promover sua inserção produtiva e participativa na sociedade.

Em relação às ações concretas da rede pública do município voltadas ao atendimento desse nível e de sua modalidade de ensino, é possível afirmar que há uma evidente predisposição dessas Secretarias em atender às suas necessidades locais, para dar conta do crescente aumento de demanda por educação. É flagrante, portanto, a preocupação não apenas em manter, mas também em ampliar as coberturas em questão, adotando, recorrentemente, estratégias vinculadas à construção e/ou reforma de escolas para o ensino fundamental, que também abrigam a EJA. No âmbito da oferta da EJA, observa-se a importância que vem assumindo a capaci-

tação (inicial e continuada) de profissionais da educação da própria rede para o trabalho com jovens e adultos. 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 (e esses valores devem ser aplicados tanto em termos da gratificação salarial quanto na formação continuada desses profissionais), espera-se uma intensidade maior de ações das SMEs nesse campo, em que pese o fato de serem muitos os estudos que vêm apontando para o descumprimento da Lei 9.424 por grande parte dos municípios brasileiros.

Quanto aos aspectos que justificam a oferta desses 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 EJA, pública e gratuita, somente poderão ser atendidas pelo poder público municipal, pois tanto o estado quanto a União não vêm demonstrando preocupação com sua oferta. Além disso, as populações locais não têm condições financeiras de arcar com esse custo. No caso do ensino fundamental regular, 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 do nível e modalidade de ensino em questão, os municípios também sinalizaram para múltiplas dificuldades que enfrentam, sendo consensual que a insuficiência de recursos financeiros se constitui no entrave de maior relevo. Tal insuficiência afeta, especialmente, o ensino fundamental de suplência e o regular que, por sua vez, é, formalmente, beneficiado com a cobertura de um fundo de instrumentalização de transferências que visa à sua manutenção e desenvolvimento – o Fundef –, conforme anteriormente visto. No caso do ensino fundamental regular, verifica-se o permanente aumento local das matrículas, que acarreta, en-

tre outros fatores, a elevação de gastos com material didático, uniformes, equipamentos de informática e com a construção de bibliotecas na rede de escolas municipais públicas. Além disso, há os problemas gerados pela ausência de recursos compatíveis para atender à demanda por merenda e transporte escolar. Enquanto isso, na esfera do ensino fundamental de suplência, destacam-se dificuldades em torno da alta taxa de evasão escolar, principalmente do aluno trabalhador, aspecto que, em larga medida, explica a atenção dada pelas SMEs a esse nível, por meio de 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 secretarias, o possível despreparo de profissionais da educação não constitui uma dificuldade necessariamente comum a todas as localidades respondentes.

No tocante à presença de políticas municipais mais amplas que se relacionem à oferta do nível e da modalidade de ensino em questão, verifica-se que se caracterizam por ações tipicamente assistenciais, com foco na saúde do educando e nas comunidades a que pertencem, fazendo-se notar também por meio de programas nacionais de transferência de renda mínima condicionados à permanência da criança na escola, a exemplo do Programa Nacional Bolsa-Escola – hoje integrado ao Programa Bolsa Família. No âmbito das políticas públicas associadas à oferta do ensino fundamental regular, destaca-se 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 para a suplência, parece que atenção especial é dada 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, mas de forma particular, a determinadas SMEs.

Por seu turno, verificou-se na pesquisa que nem todas as SMEs abordadas firmam parcerias com o município com o intuito de ampliar as ofertas de vagas no ensino fundamental, e aquelas que o fazem, adotam essa medida de maneira esporádica. Em que pese esse aspecto, evidenciou-se que as parcerias são mais freqüentes em termos da oferta do ensino fundamental regular e com menor incidência na modalidade de suplência. 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 maior autonomia dos municípios nestes campos quanto de espaços negligenciados pelas SMEs, o que impõe, oportunamente, maior aprofundamento analítico.

Do ponto de vista do tipo de entidade com a qual os municípios estabelecem parcerias para a oferta desses níveis e modalidades de ensino, no caso da EJA, identifica-se certo equilíbrio entre determinados órgãos da União (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 regular são pactuados convênios e parcerias nas três esferas em questão, de modo equitativo e com elevada ocorrência, a saber: com órgãos federais – MEC, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Cultura (MinC) –, estaduais – SEE e com 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 e 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 este nível de ensino, em específico, pela Lei 9.394, pelo Fundef e pelo

PNE) e, de outro, põe à vista o elevado déficit de ações conjuntas da SME junto a órgãos públicos municipais para o apoio à EJA, o que pode denotar haver 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.

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, apontados pelos respondentes, constata-se, ainda, que a oferta do ensino fundamental regular e de suplência expõe relativa proporcionalidade de ações desencadeadas tanto pelo poder público local, quanto pelas sociedade civil organizada – voluntariado, organizações não-governamentais (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 nesse quadro, é possível afirmar que o regime de colaboração entre os municípios, os estados e a União vem sendo celebrado, embora não se mostre suficientemente capaz de atender às demandas educacionais locais em torno do ensino fundamental regular e de suplência, pois se realiza em meio a um contexto em que o deslocamento de responsabilidades não apenas tem levado a uma desconcentração da administração educacional das instâncias públicas para a sociedade civil, mas implicado privatizações que vêm redefinindo o papel do Estado no financiamento e na oferta dos serviços de educação e têm provocado o deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas, especialmente em termos da EJA.

O descaso para com a cobertura da EJA pode aqui também ser identificado na esfera da participação do governo federal em sua oferta local. Dos três principais programas federais voltados para essa modalidade de ensino que foram sondados pelo *survey*, apenas o Programa Alfabetização

6 O PAS foi lançado pelo governo federal, em outubro de 1996, com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo existente no país, inicialmente voltado para o atendimento do público juvenil. É executado pela ONG Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, contando 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 [SP] e Rio de Janeiro [RJ]).

Solidária (PAS)⁶ se faz notar entre as localidades estudadas, mesmo assim com baixíssima freqüência, pois apóia apenas quatro (16,7%) dos 24 municípios que efetivamente responderam ao quesito. Em relação ao Programa Recomeço, sua ausência se explica pelo fato de ele priorizar o atendimento 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. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), que visa ao aumento da escolaridade de educação básica entre jovens e adultos assentados, à formação continuada de professores, à produção de material didático e, ainda, à formação técnica para a produção e administração rural, também se faz ausente.

4 Considerações finais

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 localmente assegurado. Isso confirma o consenso existente de que a priorização específica ao ensino fundamental regular, por meio do Fundef, ocasionou o desfinanciamento de sua modalidade de suplência, sobretudo em âmbito municipal. Entretanto, é importante considerar que, em meio às dificuldades que daí emergem, o poder público local tem feito sua parte por meio de determinadas ações compensatórias, em que busca dar respostas, quer em cumprimento à legislação, quer em atendimento às demandas sociais locais. Tal movimento tem levado essas SMEs a intensificar as parcerias e convênios junto às mais variadas instituições da sociedade civil, inclusive com o voluntariado e, os órgãos governamentais locais, regionais e nacionais (conforme se haveria 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.

THE PUBLIC PRIMARY EDUCATION IN TOWNS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO: FIRST APPROACHES

This text presents some partial results from a survey, which focused 27 towns in the State of Rio de Janeiro, especially considering the difficulties faced in the providing of Primary Education. After having drawn references to the reforms that came to affect the responsibilities of the Brazilian towns' governments before the offer of Primary Education, we examine the importance of this educational level in the establishment of the process of education becoming a municipal duty, the reasons, concrete actions and difficulties faced in order to cover it, the partnerships and agreements set and the kind of institution which they are predominantly sealed with. We point up, at the end, the existing consensus that the specific prioritization of primary education, put into effect by the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Primary Education Maintenance and Development and Teaching Support Fund), has caused the end of financing for the Adult Education programs in the municipal range.

KEY WORDS: Adult education. Basic education. Fundef. Municipalization of education. Primary education.

Referências

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

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.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 1977.

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*. 1. ed. Campinas: Papyrus, 1997.

BREMAEKER, F. E. J. de. Avaliação da influência do Fundef nas finanças dos municípios. *Boletim Conjuntura Econômico-Financeira do Ibam*, Rio de Janeiro, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/bcjfevo4.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2006.

CALDERÓN, A. I. et al. *Amigos da escola: desafios à gestão educacional*. 1. ed. Mogi das Cruzes: Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas da UMC/Fapesp, 2005. Disponível em: <http://www.umc.com.br/pesquisa/nucleos_pesquisa/ciencias_sociais/politicas_publicas/dwld/AmigosdaEscola.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2006.

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*. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 211-231.

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

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

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

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

DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da educação*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001b.

DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

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.

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

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

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. 1. ed. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

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

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., 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001. p. 43-48.

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$*. 1. ed. Ceilândia: Idéa, 1997.

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

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.

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

RIO DE JANEIRO [Estado]. *Projeto de Lei nº 2.127, de 17 de novembro de 2004*.

Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa, 2004. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scproo307.nsf/f4b46b3cdbba990083256cc900746cf6/b9589ca9626038bd83256f4fo04607aa?OpenDocument>>. Acesso em: 4 abr. 2006.

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.; FARIA, L. C. M. Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96) In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. *Desafios da educação municipal*. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 465-480.

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.

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)*. 1. ed. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, S. L.; FREITAS, I. M. S. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. 1. ed. Brasília: Plano, 2003.

Recebido em: 4 abr. 2006 / Aprovado em: 27 jun. 2006

Para referenciar este texto

SOUZA, D. B. de. O ensino fundamental público em municípios do Estado do Rio de Janeiro: primeiras aproximações. *EccoS – Revista Científica*. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 193-211, jan./jun. 2006.

