

EIXO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO

**REGIME DE COLABORAÇÃO: O CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE CAMPINAS.**

**Pedro Ganzeli**

Universidade Estadual de Campinas

Faculdade de Educação

Laboratório de Gestão Educacional (LAGE/FE/UNICAMP)

[pganzeli@terra.com.br](mailto:pganzeli@terra.com.br)

FAPESP

**Cleiton de Oliveira**

Universidade Metodista de Piracicaba

Professor colaborador

Laboratório de Gestão Educacional (LAGE/FE/UNICAMP)

[cleitondeoli@gmail.com](mailto:cleitondeoli@gmail.com)

FAPESP

**RESUMO**

A presente comunicação tem como objetivo verificar como o regime de colaboração se concretiza na área educacional, a partir da análise da situação de três municípios paulistas, Americana, Nova Odessa e Paulínia, pertencentes à Região Metropolitana de Campinas, S. P.. Para a realização da pesquisa foram empregados, além da revisão bibliográfica, os seguintes procedimentos metodológicos: análise documental e entrevista com os dirigentes municipais. Ao analisar o regime de colaboração enquanto política de estado ou como política de governo, os resultados, revelam uma forte presença do nível federal nas parcerias e convênios, ocupando o lugar outrora dominado pelo nível estadual.

**Palavras-chave:** Regime de Colaboração; Federalismo; Sistema de Educação.

**INTRODUÇÃO**

Partindo da concepção da atuação do Estado no estabelecimento e implementação das políticas públicas (AZEVEDO, 1997) procuramos neste artigo verificar como o regime de colaboração se corporifica em uma situação concreta, envolvendo três municípios paulistas da

Região Metropolitana de Campinas – Americana, Nova Odessa e Paulínia. Para tanto foram feitas entrevistas com os dirigentes municipais de educação e análises documentais referentes aos municípios citados, procurando demarcar sua atuação na educação. Para este texto destacou-se a questão do regime de colaboração.

A análise das políticas públicas deve considerar o contexto sócio-econômico, cultural e político no qual esta sendo formulada e implementada bem como seus antecedentes. Forças internas e externas devem ser desveladas na procura da compreensão da proposta tal como a mesma foi formulada e como se apresenta. Assim, uma análise o mais completa possível deve considerar as seguintes etapas: formação da política, considerando a constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas; formulação da política, compreendendo a definição de metas, objetivos, recursos e estratégias de implementação; a implementação; e, por último a avaliação (PEREZ, 1998).

Devemos considerar, ainda, que a definição de uma política envolve mais de um setor, no caso federal mais de um ministério, estes com suas exigências e visão da situação. Por outro lado, os municípios não são iguais, não têm a mesma infraestrutura, não dispõem dos mesmos recursos e, nem sempre têm uma visão solidária com os municípios vizinhos, o mesmo ocorrendo com os Estados. Entram em cena a questão partidária, a imagem dos políticos bem como a concepção concorrencial entre estes entes federados.

Para responder ao objetivo estabelecido apresentaremos inicialmente um breve trajetória sobre o regime de colaboração, considerando os marcos legais e políticas implementadas na história recente da educação brasileira e em seguida, apresentaremos os dados e análises relacionada aos municípios pesquisados<sup>1</sup>.

## **POLÍTICA EDUCACIONAL E REGIME DE COLABORAÇÃO**

O sistema federativo brasileiro compreende o regime colaborativo entre os entes federados que devem se responsabilizar mutuamente na garantia dos direitos aos cidadãos e, no que diz respeito mais direto ao nosso campo de atuação, no acesso e permanência com sucesso na escola.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394/96, em acordo com a Constituição, possibilitou aos entes federados, ou seja, à União, ao Distrito Federal, aos 26

---

<sup>1</sup> Este trabalho é resultado parcial da pesquisa intitulada “A Capacidade Institucional de Municípios Paulistas: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas”, Pesquisa desenvolvida no âmbito da Fundação Carlos Chagas, sob a coordenação de Ângela Maria Martins; pesquisadores Gláucia Torres Novaes, Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli; bolsistas Cláudia Oliveira Pimenta, Fabiana Fernandes e Jéssica Munhoz Araújo; documentarista Joana Buarque Gusmão; consultora Valéria Virgínia Lopes financiada pela FAPESP (Proc. 2011/51836/6), os dados foram coletados nos municípios entre os meses de maio a agosto de 2012.

Estados e aos 5.565 Municípios<sup>2</sup>, que criassem seus respectivos sistemas de ensino, deixando para uma regulamentação posterior as normas para o disciplinamento do regime de colaboração. Ainda de acordo com a LDBEN o município poderá optar por não ter sistema próprio, integrando-se ao sistema estadual ou constituindo com este um sistema único de educação básica (Art.11, Parágrafo Único).

Com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), pela Emenda Constitucional N° 14, em 12 de setembro de 1996, houve um novo ordenamento sobre o uso dos recursos financeiros destinados a educação, com a subvinculação orçamentária para a educação, nos níveis estadual e municipal, criando um fundo com estes recursos no âmbito de cada estado. Assim, o regime de colaboração entre o nível estadual e o municipal ganhou mais um ponto de intersecção no âmbito do financiamento, o qual, de acordo como Art. 4º a Lei n.9424/96, seriam criados conselhos de acompanhamento e controle social, nas três esferas de governo, sendo que na federal e estadual constará representantes de outras esferas.

Essas alterações constitucionais, além de outras razões, atenderam à lógica neoliberal de focalização das políticas sociais, reorientando a utilização dos recursos públicos existentes, privilegiando a etapa obrigatória da educação, em uma perspectiva instrumental, de qualificação da força de trabalho (TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996; FRIGOTTO, CIVIATTA, 2001; FERREIRA e OLIVEIRA, 2009).

Verificamos nos anos que se seguiram à reforma, a assunção de matrículas do ensino fundamental pelos municípios que passaram a se preocupar em “resgatar” valores orçamentários de seus municípios transferidos para o fundo. A lógica contábil do custo/aluno/ano prevaleceu nas decisões dos gestores públicos (OLIVEIRA, 1999; PINTO, 2007). Esta indução à municipalização foi mais intensa nos Estados em que o ensino era predominantemente estadualizado, caso do Estado de São Paulo e de Minas Gerais.

A indução gerada pelo FUNDEF para a criação de redes municipais implicou em reordenamento institucional, no âmbito de cada estado, com a exigência de legislações apropriadas ao processo descentralizador, gerando novos relacionamentos entre os entes federados, em especial estado e seus municípios.

Em 2006, com o fim do FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Emenda Constitucional N° 53, de 19 de dezembro, com abrangência da

---

<sup>2</sup> Municípios brasileiros criados e instalados até 1º de agosto de 2010 (IBGE, [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_sinopse.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm), acesso em 12/07/2011).

educação infantil até o ensino médio, com duração de 14 anos. A Lei 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, alterou a forma de complementação pela União aos fundos, prevendo, a partir do terceiro ano de vigência, a participação desta com o mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos em cada estado.

Com o FUNDEB estabeleceu-se mais um elo formal na colaboração entre as esferas de governo, desta vez deu-se por meio do financiamento com a inclusão explícita da União; acresce que a Lei nº 11494/2007, que regulamentou a Emenda Constitucional, manteve os conselhos de controle social nas esferas de governo, ampliando o número de membros (Art. 24) e criou a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por 11 membros, sendo um representante do MEC, 5 dos secretários estaduais de educação e 5 dos dirigentes municipais de educação (Art.12).

O FUNDEB ao atender as três etapas da educação básica ampliou as possibilidades de integração entre os sistemas de ensino, apesar das limitações geradas pela lógica do custo-aluno que privilegia o critério econômico na definição das políticas educacionais.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), verificamos uma iniciativa que influenciou as relações entre a união e os governos subnacionais, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em abril de 2007. O PDE foi cercado de polêmica pois não possuía os elementos constituintes de um plano tais como diagnóstico, diretrizes, programação e recursos. Tratava-se do agrupamento dos programas em andamento sob a responsabilidade do Ministério da Educação, acrescido de novos programas criados a partir daquele momento.

A principal referência do PDE em termos de legislação foi representada pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que definiu os critérios e as formas das parcerias entre União e os Estados e Municípios, que passaram a serem firmadas a partir de adesão voluntária do Compromisso, compreendido em 28 diretrizes.

Duas medidas se destacam no Compromisso na orientação da política educacional: a necessidade da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme os padrões estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Para Luce e Farenzena (2007) a política de indução presente no Compromisso sinalizou inflexões nas relações intergovernamentais, pois, ao mesmo tempo, centralizou os processos de concepção da política educativa e descentralizou a sua execução:

Pode ser distinguida como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Pode ser também qualificada como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas. (pp. 11-12)

O PDE foi sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social (BRASIL, s/d).

Para o MEC o PDE consolidou uma visão sistêmica de educação em substituição à visão fragmentada que se constituiu, até então, as ações voltadas para a educação. Em março de 2011 todos os 26 Estados, o Distrito Federal e 5.565 Municípios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE (BRASIL, 2011).

No ano de 2010 foi realizada em Brasília (abril/maio) a Conferência Nacional de Educação (CONAE) com o tema central: “CONAE: Construindo O Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”, que, a nosso ver, marcou o debate sobre o regime de colaboração, quando reuniu representantes dos governos federal, estaduais, distrital, municipais, além de associações, sindicatos, organizações não-governamentais, entre outras, sendo precedida por conferências municipais e estaduais, que organizaram os seus debates e discussões relacionadas ao tema central da conferência.

As propostas expressas no documento final da CONAE indicam a necessidade da construção de um sistema nacional de educação que oriente a ação dos entes federados a partir de diretrizes comuns, que apontem para a superação das desigualdades regionais, com o desenvolvimento de políticas educacionais universais, apoiadas em um regime de colaboração que explicita as atribuições de cada ente federado. As deliberações da CONAE foram registradas no Documento Final que deveria servir de referência para a elaboração do Plano Nacional de Educação - PNE (2011-2020).

Em dezembro de 2010 o Ministério da Educação (MEC) enviou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE, texto que não atendeu as proposições expressas no Documento Final da CONAE (ANPEd, s/d).

O debate que se apresenta nesse contexto, relaciona-se as possíveis formas de compreensão sobre o regime de colaboração: como política de estado ou como política de governo.

Enquanto política de Estado o regime de colaboração deve possuir institucionalidade com a criação do Sistema Nacional de Educação, regulamentando as instâncias colegiadas de

proposição e gestão das políticas educativas no território nacional, bem como, explicitação das responsabilidades dos entes federados e as formas de integração das políticas educativas. Podemos afirmar que essa forma de compreensão do regime de colaboração corresponde às proposições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (BOLLMANN, 2010), expressas em importantes momentos da história da educação brasileira, tais como: constituinte (1986-1988), elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1988-1996), elaboração do Plano Nacional de Educação (1996-2001) e na CONAE (2010).

Outra forma de conceber o regime de colaboração é a que o relaciona como política de governo, ou seja, o MEC incorpora a responsabilidade de coordenação do conjunto de políticas educativas comuns a todos os entes federados.

Oliveira (2011) assim explica a distinção entre política de governo e política de Estado:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (p. 329)

Essas duas formas de conceber o regime de colaboração estão em constante disputa na realidade educacional conforme podemos verificar nos municípios analisados.

## **REGIME DE COLABORAÇÃO: EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS**

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi criada pela Lei Complementar 870/2000, sendo constituída por 19 municípios, apresentando expressiva concentração industrial do estado de São Paulo, contando com malha de rodovias e ferrovias que favorecem o escoamento dos produtos, bem como o Aeroporto Internacional de Viracopos. Possui instalado moderno polo tecnológico, além de universidades, atraindo indústrias de ponta. A população da RMC em 2005 era de 2.565.019 habitantes, aumentando para 2.876.957 habitantes no ano de 2012. O seu Produto Interno Bruto, per Capita, em 2010 correspondeu a R\$ 35.263,22 (SEADE, 2013).

A escolha dos municípios para a pesquisa teve como critério a dinâmica populacional, com variação no tamanho de suas redes de atendimento educacional. Em 2010 o município de Americana tinha uma população de 198.880 habitantes, Paulínia com 82.146 habitantes e Nova Odessa com 51.242 habitantes.

Essa dinâmica a nosso ver permitiria compreender a relação entre a União e os municípios com distintas demandas educacionais e capacidades no atendimento educacional. É de se registrar que historicamente o ensino fundamental paulista foi predominantemente estadual, tendo a partir de meados de 1990 registrado uma série de medidas que propugnaram sua municipalização (CALLEGARI, 2010; MARTINS, 2003, OLIVEIRA, GANZELI, 2001).

As diferenças entre os municípios pesquisados também se mostraram relevantes no que se refere a suas capacidades orçamentárias. A Tabela 1 abaixo apresenta a receita orçamentária dos municípios pesquisados, conformme dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (MF).

**Tabela 1** – Finanças municipais 2009

Município	Receita Orçamentária R\$	PIB per Capita R\$	FUNDEB R\$
Americana	368.545.977,00	29.850,41	30.976.499,66
Nova Odessa	80.244.070,96	32.862,03	11.173.086,70
Paulínia	772.870.797,66	91.985,25	30.307.576,27

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

No município de Paulínia encontra-se instalada a Refinária de Petróleo (REPLAN – Petrobrás), em torno da qual se instalaram outras indústrias do ramo petroquímico, o que explica os recursos orçamentários elevados, se considerarmos a população do município.

As matrículas nas etapas da Educação Básica e suas modalidades de ensino nos informam a dinâmica de atendimento nos municípios pesquisados. A LDBEN (Lei 9.394/96) determina como prioridade para os municípios o atendimento à educação infantil e ensino fundamental, este último em colaboração com o estado, porém verificamos na Tabela 2 abaixo, um percentual elevado de matrículas nas escola privadas.

**Tabela 2.** Distribuição da Matrícula na Educação Infantil, por município e dependência administrativa, em 2011.

		Rede municipal	%	Rede Estadual	%	Escolas Privadas	%	TOTAL
<b>Americana</b>	<b>Creche</b>	2.505	58,6	0	0,0	1.769	41,4	4.274
	<b>Pré-escola</b>	4.019	79,8	0	0,0	1.017	20,2	5.036
<b>Nova Odessa</b>	<b>Creche</b>	513	75,1	0	0,0	170	24,9	683
	<b>Pré-escola</b>	1.145	86,1	0	0,0	185	13,9	1.330
<b>Paulínia</b>	<b>Creche</b>	2.624	99,0	0	0,0	27	1,0	2.651
	<b>Pré-escola</b>	2.630	95,3	0	0,0	130	4,7	2.760

Fonte: Inep/Censo Escolar 2011

No Município de Americana o atendimento em escolas privadas na creche é de 41,4%, acima do verificado no Brasil (36,6%), ficando abaixo do índice geral do estado de São Paulo

(47,1%). O município de Nova Odessa apresenta atendimento de 75,5% em creche e Paulínia possui 99% da oferta nessa faixa etária.

Em relação a matrícula na pré-escola verificamos um aumento no atendimento das matrículas municipais, porém Americana fica aquém em relação aos demais municípios, atendendo a 79,8% enquanto Paulínia responde por 95,3%, maior percentual comparativo das matrículas nas redes municipais.

As matrículas no ensino fundamental representam a assunção dessa etapa da Educação Básica pelos municípios, conforme demonstra a Tabela 3, abaixo.

**Tabela 3.** Distribuição da Matrícula no Ensino Fundamental, por município e dependência administrativa, em 2011.

		<b>Rede municipal</b>	<b>%</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Escolas Privadas</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Americana</b>	<b>EF 1</b>	4.454	34,3	5.121	39,4	3.418	26,3	12.993
	<b>EF 2</b>	2.052	16,0	7.454	58,3	3.283	25,7	12.789
<b>Nova Odessa</b>	<b>EF 1</b>	2.882	79,4	0	0,0	750	20,6	3.632
	<b>EF 2</b>	0	0,0	2.716	76,6	831	23,4	3.547
<b>Paulínia</b>	<b>EF 1</b>	5.152	82,8	56	0,9	1.011	16,3	6.219
	<b>EF 2</b>	2.881	44,4	2.605	40,1	1.005	15,5	6.491

Fonte: Inep/Censo Escolar 2011

Apesar da diversidade de arranjos, podemos afirmar que é significativo o atendimento nos primeiros anos do ensino fundamental pelas redes municipais, enquanto os anos finais dessa etapa da Educação Básica estão sob a responsabilidade da rede estadual de ensino. Outro dado significativo é o número de matrículas nas escolas privadas nos municípios de Americana e Nova Odessa, acima da média nacional (13,5%) e da média do estado de São Paulo (16,4%).

No ensino médio verificamos a predominância da rede estadual atendendo a dispositivo da LDBEN, mesmo assim, Paulínia apresenta matrículas municipais nessa etapa da Educação Básica. É significativa a participação das escolas privadas na oferta de matrículas no ensino médio, conforme observamos na Tabela 4.

**Tabela 4.** Distribuição da Matrícula no Ensino Médio, por município e dependência administrativa, em 2011.

	<b>Rede municipal</b>	<b>%</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Escolas Privadas</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Americana</b>	0	0,0	7.443	73,6	2.667	26,4	10.110
<b>Nova Odessa</b>	0	0,0	1.872	77,7	536	22,3	2.408
<b>Paulínia</b>	569	16,1	2.593	73,4	370	10,5	3.532

Fonte: Inep/Censo Escolar 2011

A oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos municípios pesquisados em sua totalidade é realizada pela rede pública, destacando-se o município de Paulínia com 100% do atendimento no Ensino Fundamental pela rede municipal e da presença relevante da rede estadual nos municípios de Americana e Nova Odessa, conforme Tabela 5 abaixo.

**Tabela 5.** Distribuição da Matrícula na Educação de Jovens e Adultos, por município e dependência administrativa, em 2011.

		<b>Rede municipal</b>	<b>%</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Escolas Privadas</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Americana</b>	<b>EF 1</b>	111	35,0	206	65,0	0	0,0	317
	<b>EF 2</b>	0	0,0	614	100,0	0	0,0	614
<b>Nova Odessa</b>	<b>EF 1</b>	47	65,3	25	34,7	0	0,0	72
	<b>EF 2</b>	0	0,0	144	100,0	0	0,0	144
<b>Paulínia</b>	<b>EF 1</b>	821	100,0	0	0,0	0	0,0	821
	<b>EF 2</b>	573	100,0	0	0,0	0	0,0	573

Fonte: Inep/Censo Escolar 2011

A distribuição da matrícula total da Educação Básica por dependência administrativa nos municípios pesquisados revela o grau de comprometimento municipal na oferta educacional, conforme Tabela 6, abaixo.

**Tabela 6.** Distribuição da Matrícula na Educação Básica, por município e dependência administrativa, em 2011.

	<b>Rede municipal</b>	<b>%</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Escolas Privadas</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Americana</b>	13.141	26,3	2.2537	45,2	14.195	28,5	49.873
<b>Nova Odessa</b>	4.587	37,4	5.069	41,3	2.606	21,3	12.262
<b>Paulínia</b>	16.047	66,6	5.254	21,8	2.798	11,6	24.099

Fonte: Inep/Censo Escolar 2011

Verificamos que a participação da rede estadual é maior nos municípios de Americana e Nova Odessa (acima de 40%), enquanto o município de Paulínia atende a 66,6% das matrículas. Destaca-se a participação das escolas privadas na oferta da educação básica, chegando a superar as matrículas da rede municipal no município de Americana, contando com 28,5% de matrículas em escolas privadas e 26,3% na rede municipal de ensino.

A relação entre a oferta escolar e a população, conforme a faixa etária se apresenta variável em cada município, conforme podemos observar na Tabela 7 abaixo.

**Tabela 7.** Taxas de cobertura da população residente no município segundo a faixa etária apropriada, em relação ao número de matrículas iniciais no ensino público regular municipal e estadual, em 2011.

	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	Creche		Pré-escola		Séries iniciais		Séries finais			
	0 a 3 anos		4 a 5 anos		6 a 10 anos		11 a 14 anos		15 a 18 anos	
	Mun %	Esta Mun %	Mun %	Esta Mun %	Mun %	Esta e Mun %	Mun %	Esta Mun %	Mun %	Esta Mun %
<b>Americana</b>	26,6	26,6	79,0	79,0	34,7	74,5	17,4	80,5	0,0	58,5
<b>Nova Odessa</b>	20,5	20,5	84,5	84,5	80,8	80,8	0,0	84,1	0,0	55,5
<b>Paulínia</b>	55,4	55,4	104,3	104,3	81,2	82,1	53,5	101,8	10,5	58,3

Fonte: Censo Escolar, 2011 / INEP / MEC; Datasus / Ministério da Saúde

A cobertura escolar se apresenta em níveis baixos na faixa etária de 0 a 3 anos, sendo o município de Nova Odessa o que possui a menor taxa, situação que se altera nas demais faixas de atendimento quando Americana apresenta o menor índice entre os municípios pesquisados.

Quando observamos o número de estabelecimentos conveniados para o atendimento educacional verificamos que o maior percentual está no município de Americana, conforme a Tabela 8 abaixo.

**Tabela 8.** Número de estabelecimentos educacionais (municipais e conveniadas), por município, em 2011.

	Total	Convênio	Conveniadas %	Municipais %
Americana	64	11	17,2	82,8
Nova Odessa	21	1	4,8	95,2
Paulínia	59	5	8,5	91,5

Fonte: Os autores

As unidades escolares nos municípios pesquisados não ultrapassam 300 alunos, favorecendo a sua administração, ainda que gere maiores necessidades de recursos físicos, humanos e financeiros para o seu funcionamento e manutenção.

**Tabela 9.** Número de estabelecimentos educacionais municipais, segundo o tamanho das escolas, por município, em 2011.

	Até 100	%	De 101 a 300	%	De 301 a 500	%	De 501 a 700	%	Mais de 700	%	Total
<b>Americana</b>	17	32,1	22	41,5	6	11,3	4	7,5	4	7,5	53
<b>Nova Odessa</b>	3	15,0	11	55,0	5	25,0	1	5,0	0	0,0	20
<b>Paulínia</b>	14	25,9	26	48,1	4	7,4	5	9,3	5	9,3	54

Fonte: Os autores

Essas características das redes de atendimento educacional demonstram variedades na oferta assim como demandas para o sistema municipal. A participação das escolas privadas na Educação Básica sugere reflexão sobre a importância da existência de órgãos colegiados, como o Conselho Municipal de Educação para a gestão do sistema educacional no município.

Os programas implementados nas redes municipais de ensino demonstram a dimensão da relação entre o órgão municipal de educação e órgãos dos demais entes federados, é o que analisaremos a seguir.

O município de Americana registra convênios com o nível federal, tendo em desenvolvimento 8 programas; com o nível estadual a Secretaria Municipal desenvolve 3 programas; desenvolve ainda 4 programas com a iniciativa privada; e, 5 programas em parceria com outras secretarias municipais.

O município de Nova Odessa desenvolve 8 programas de parceria/convênio com nível federal; 8 em nível estadual; 1 com a Agência Metropolitana de Campinas – R.M.C.; 2 com instituições privadas; 2 com universidades; e, 2 com outros órgãos da Prefeitura Municipal.

O município de Paulínia desenvolve 5 programas em parceria com o nível federal, 2 com o nível estadual, 1 com a iniciativa privada e 3 programas com outras secretarias do próprio município.

Os programas em nível federais citados nos 3 municípios foram: PAR - Plano de Ações Articuladas, programa conveniado com todos os municípios brasileiros, englobando os demais programas; PNLD – Plano Nacional do Livro Didático; e PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola. Em 2 municípios foram registrados convênios nos seguintes programas PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar; PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar e Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Com uma única indicação foram registrados: PNBE – Programa Nacional de Biblioteca Escolar, PDEInterativo – Plano de

Desenvolvimento da Escola interativo, Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

Com o nível estadual foram citados os programas: Programa de Alimentação Escola (os 3 municípios citaram), Programa Ler e Escrever (2 municípios), cessão de docentes em escolas municipalizadas (1 município) e convênio com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente para atividade curricular (1 município).

Com instituições privadas foram verificadas, dentre outras, ações em relação ao atendimento da educação infantil, principalmente para a creche, assessoria para o órgão municipal de educação e para educação continuada de docentes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Concepções desenvolvidas a partir das décadas de 1980 e 1990 explicam as mudanças ocorridas no estabelecimento das políticas públicas. Várias foram as razões que levaram às medidas adotadas a partir de então. De um lado havia a representação de que a descentralização conduziria à democracia, considerando o período autoritário e centralizador vivido anteriormente. Daí a Constituição Federal de 1988 considerar o município como ente federativo, com as prerrogativas que tal posição acarreta. De outra parte, um movimento internacional em relação à governança, propondo um novo papel para o estado, mais enxuto, com um raio de ação de execução direta menor e mais diretivo/supervisor/orientador das políticas a serem estabelecidas.

Neste quadro, e considerando ainda a participação do nível estadual e do municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, variada por razões históricas acrescidas das financeiras, levaram à opção pela política de fundos. Assim, o FUNDEF tornou-se um indutor muito claro à municipalização, constituindo um marco: a partir de então, além de outras alterações, o ensino fundamental municipal tornou-se predominante nas séries iniciais. Após a vigência deste Fundo, o FUNDEB foi instituído dentro da mesma concepção, porém com alterações em relação à sua abrangência, ao estabelecimento do *per capita*, com recursos maiores do governo federal bem como por medidas adotadas na direção dos conselhos de controle social e de estabelecimento da divisão dos recursos.

A política estabelecida pelos fundos unifica o valor *per capita* no nível estadual, o que representou um avanço, porém não o faz em nível nacional e tampouco consegue suprir diferenças outras entre os municípios, o que ficou demonstrado pela pesquisa ao considerarmos a cobertura da educação infantil. Municípios mais ricos, como Paulínia, por

exemplo, conseguem avançar mais que os demais, inclusive atuando no ensino médio o qual, a rigor, não é de sua competência.

A pesquisa evidenciou também que o nível federal se faz presente, via parcerias/convênios, mais que o estadual nos municípios. Esta constatação inverte posições, tivemos desde o século XVIII uma presença muito forte do nível primeiramente provincial e depois estadual no âmbito da educação. À medida que a municipalização se tornou realidade, que houve a possibilidade de criar sistema próprio de ensino e que aspectos importantíssimos do universo escolar – parâmetros curriculares, avaliação nacional, estabelecimento do IDEB, entre outras – foram assumidos pelo governo federal, este nível passou a ter um protagonismo nunca antes vivenciado, daí o nível estadual ser pouco solicitado em ações conjuntas.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANPEd DOCUMENTO “Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado” Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, s/d.

ARAUJO, Gilda Cardoso De. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 749-768. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BARRETTO, E. S.. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. *Estudos em Avaliação Educacional*. n. 44, p. 493-506, set/dez 2009.

BARROSO, João (Org.). *A Escola Pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto/Portugal, 2003

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. “Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira” In *Educação e Sociedade* Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 31, n. 112, p. 657-676, jul-set. 2010.

BRASIL *Emenda Constitucional N°53* de 19 de dezembro de 2006, Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL *LEI N° 11.494*, de 20 de junho de 2007 “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências”

BRASIL. *Emenda Constitucional N° 14/96*, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação aos arts. 34, 206, 207, 211, 212 e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL *Lei Nº 11.494*, de 20 de junho de 2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 9424/ 96, de 20 de dezembro de 1996, Dispõe sobre o FUNDEF na forma prevista no Art. 60, § 7º do Ato das Disposições Transitórias e dá outras providências.

BRASIL *Projeto de Lei Nº 8.035* de 2010, aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020 e dá outras providências.

BRASIL, *Lei 9.394*, “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

BRASIL (MEC) *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas* Brasília, Ministério da Educação, s/d.

BRASIL. MEC (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO) *Desafios e Compromissos*. Brasília: Ministério da Educação, disponível em <http://gestao2010.mec.gov.br/>, acesso em 30/03/2011.

CALLEGARI, Cesar. *Financiamento da Educação no Estado de São Paulo*. 5ª Edição. São Paulo: Aquariana; IBSA; APEOESP, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. “Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa.” *Educação e Sociedade* vol. 29, n.105 (set./dez. 2008): 1187-1209.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi, e OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Crise da Escola e Políticas Educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIVIATTA, Maria (Org.). *Teoria e Educação no Labirinto do Capital*. 2ª Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio “Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática” In GENTILLI, P. A. A. e SILVA, T. T. da. (Orgs.) *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* Petrópolis, RJ: Vozes, 1994

BOLLMANN, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. “O Regime de Colaboração Intergovernamental.” *Em Questão* (Ação Educativa), n. v.4 (2007): 09-13.

MARTINS, Ângela Maria. “Uma análise da municipalização em São Paulo. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: *Cadernos de Pesquisa*, nº 120, nov. 2003.

OLIVEIRA, C., GANZELI, P., GIUBILEI, S., e BORGES, Z. P. (Orgs). *Conselhos Municipais de Educação: um estudo da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, C. GANZELI, P. “O Processo de Municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba”. In, GIUBILEI, Sônia *Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas* Campinas, SP: Alínea, 2005.

OLIVEIRA, Cleiton de, et al. *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade, “Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira” In *Educação e Sociedade* Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.— jun. 2011

PEREZ, José Roberto R.. “Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas”. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. “A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.” *Educação e Sociedade* (Centro de Estudo Educação e Sociedade), out. 2007: 877-898.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 870*, de 19 de junho de 2000. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. São Paulo, DOE de 19/06/2000.

SEADE, Fundação Estadual de Análise de Dados, São Paulo, Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, site

[http://www.seade.gov.br/index.php?option=com\\_jce&Itemid=39&tema=5](http://www.seade.gov.br/index.php?option=com_jce&Itemid=39&tema=5), acesso em 07/02/2013.

TOMMASI, Livia, Miriam Jorge WARDE, e Sérgio (Orgs.) HADDAD. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; PUC-SP, 1996.