



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Fabiana Nery de Lima Pessanha

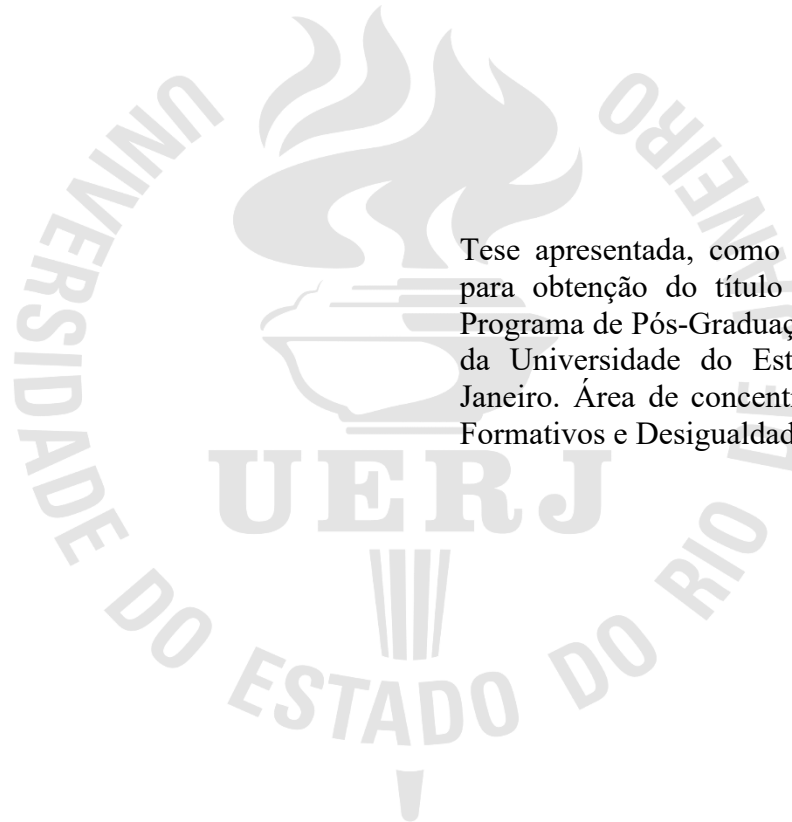
**O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São
Gonçalo/RJ: um estudo de caso**

São Gonçalo

2023

Fabiana Nery de Lima Pessanha

**O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de
São Gonçalo/RJ: um estudo de caso**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Processos Formativos e Desigualdades Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Tereza Goudard Tavares

São Gonçalo

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CEH/D

P475 TESE	<p>Pessanha, Fabiana Nery de Lima. O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ : um estudo de caso / Fabiana Nery de Lima Pessanha. – 2023. 379f. : il.</p> <p>Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Tereza Goudard Tavares. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.</p> <p>1. Educação – Finanças – Brasil – Teses. 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil) – Teses. 3. Creches – São Gonçalo (RJ) – Teses. I. Tavares, Maria Tereza Goudard. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Formação de Professores. III. Título.</p>
CRB/7 – 6150	CDU 37.014.543(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Fabiana Nery de Lima Pessanha

**O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de
São Gonçalo/RJ: um estudo de caso**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Processos Formativos e Desigualdades Sociais.

Aprovada em 28 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Maria Tereza Goudard Tavares (Orientadora)
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof^a. Dra. Adelaide Alves Dias
Universidade Federal da Paraíba

Prof^a. Dra. Marcia Soares de Alvarenga
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. Waldeck Carneiro da Silva
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dra. Mairce da Silva Araújo
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

São Gonçalo

2023

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese a minha querida filha, Rafaela Nery, por todo amor, companheirismo e compreensão ao longo do tempo disponibilizado ao trabalho da pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À minha querida Professora Orientadora, Maria Tereza Goudard Tavares, cuja presença especialmente dedicada e cuidadosa me encorajou nesse percurso de pesquisa. Sua parceria e amorosidade, sempre presentes, foram fundamentais. A você, minha infinita gratidão!

Aos professores e professoras da Banca Examinadora, Adelaide Alves Dias, Marcia Soares de Alvarenga, Ney Luiz Teixeira de Almeida e Waldeck Carneiro da Silva, por toda atenção e diálogo na Qualificação, sendo referências valiosas no processo de construção desta pesquisa.

À Professora Mairce da Silva Araújo que, ao ter me acolhido no Mestrado em Educação (PPGEDU/UERJ/FFP), carinhosamente, abriu-me as portas da pós-graduação *stricto sensu*.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU) Processos Formativos e Desigualdades Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Formação de Professores (UERJ/ FFP), pelo acolhimento nesse percurso formativo.

A todos/as os/as professores/as e educadores/as que, gentilmente, se disponibilizaram e concederam seu tempo precioso para nossos encontros e diálogos, ao longo desta pesquisa.

Ao Grupo de Pesquisa da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC), pelas reflexões partilhadas em torno do direito à educação dos pequenos e pequenas e pela militância por uma Educação Infantil digna e emancipatória para todas as crianças brasileiras.

Aos colegas do grupo de orientação, sempre presentes, fortalecendo as discussões coletivas em torno dos nossos processos de pesquisa.

Às minhas chefias imediatas, Tereza Raquel Estábile Moraes e Natasha Azeredo Sardo, da UMEI Olga Benário Prestes (FME-Niterói/RJ), e Marcia Lhamas, da Coordenadoria de Inspeção Escolar (Regional Metropolitana II, SEEDUC/RJ), por toda compreensão e apoio.

A todos(as) os(as) colegas de trabalho que, nos últimos 23 anos, me ensinam que a educação pública é um bem valioso!

A todos os amigos e familiares, que me apoiaram e me compreenderam nos momentos mais adversos.

À minha filha Rafaela, a quem tanto amo, por sua força e suporte, sempre!...

Enquanto todo mundo espera a cura do mal e a loucura finge que isso tudo é normal, eu finjo ter paciência.

Lenine

RESUMO

PESSANHA, Fabiana Nery de Lima. *O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um estudo de caso*. 2023. 379f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2023.

Esta tese tem por objetivo investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A perspectiva teórico-metodológica ancora-se no Estudo de Caso, corrente investigativa de cunho etnográfico e qualitativo (LUDKE, 2013; STAKE, 2013) inspirada política e epistemicamente no materialismo histórico e dialético (NETTO, 2011), que possibilitou analisar e problematizar nosso objeto de investigação em consonância com um conjunto de fatores relacionados à esfera local investigada. Enquanto ênfase analítica, dialogamos com o conceito de Poder Local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011), através do qual buscamos compreender dilemas e tensões no campo das políticas de financiamento à creche na complexidade e contextualidade da esfera municipal gonçalense. Compreendemos nosso objeto de estudo no interior de um movimento contraditório e dialético, constituído por diferentes sujeitos em disputa pelo atendimento de seus interesses (COUTINHO, 1995). A contextualização do nosso problema de investigação considerou, principalmente, a incidência das forças neoliberais sobre as políticas de financiamento educacional à pequena infância, agravada pela condição periférica e dependente do Brasil no capitalismo global (FERNANDES, 2009). No primeiro capítulo, traçamos um panorama do Estado do Conhecimento (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) produzido no campo do financiamento da educação, o que contribuiu para a reconstrução teórica e contextualização do nosso problema de investigação. Em seguida, discorremos sobre a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso e os procedimentos escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa. No segundo capítulo, revisitamos conceitos que fundamentam o campo de estudo do financiamento da educação. Buscamos referências e dialogamos com categorias centrais à tese, como as implicações do federalismo brasileiro nas políticas de financiamento e organização da educação nacional, o papel da União no financiamento da Educação Básica e os processos de descentralização e municipalização do ensino, até chegarmos às especificidades do FUNDEB e à inclusão da pequena infância nas atuais políticas nacionais de financiamento educacional. No terceiro capítulo, avançamos ao buscarmos relacionar nosso objeto de investigação à dinâmica política local, identificando marcas fundamentais e elementos estruturantes ligados aos processos de formação sócio-histórica e político-econômica sobre as políticas locais de financiamento à creche. Traçamos um panorama das dependências administrativas atuantes na oferta educacional às crianças de 0 a 3 anos, na cidade, o que nos permitiu dialogar com os dilemas e as tensões nas políticas locais de financiamento à pequena infância gonçalense. Por fim, buscamos analisar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para a oferta de creche, foco deste estudo. Constatamos que a política de financiamento à creche, em São Gonçalo, é fortemente condicionada ao padrão das relações políticas locais, expressando traços históricos de práticas conservadoras e patrimonialistas no campo da educação da pequena infância, o que fortalece a importância de pesquisas no campo do financiamento à educação como matéria-prima do direito à educação no Brasil.

Palavras-chave: Financiamento da educação infantil. Creche. FUNDEB. Poder local. Município de São Gonçalo/RJ.

ABSTRACT

PESSANHA, Fabiana Nery de Lima. *FUNDEB and the education of children from 0 to 3 years old, in the city of São Gonçalo/RJ: a case study*. 2023. 379f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2023.

This thesis aims to investigate the policies of financing the education of children from 0 to 3 years, in the municipality of São Gonçalo / RJ, focusing on the management of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB). The theoretical-methodological perspective is anchored in the Case Study, an ethnographic and qualitative investigative current (LUDKE, 2013; STAKE, 2013) inspired political and epistemically in historical and dialectical materialism (NETTO, 2011), which made it possible to analyze and problematize our research object in line with a set of factors related to the local sphere investigated. As an analytical emphasis, we dialogue with the concept of Local Power (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011), through which we seek to understand dilemmas and tensions in the field of financing policies to daycare in the complexity and contextuality of the municipal sphere of Gonçalense. We understand our object of study within a contradictory and dialectical movement, consisting of different subjects in dispute for the care of their interests (COUTINHO, 1995). The contextualization of our research problem considered, mainly, the incidence of neoliberal forces on education financing policies for children, aggravated by the peripheral condition and dependent on Brazil in global capitalism (FERNANDES, 2009). In the first chapter, we draw an overview of the State of Knowledge (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) produced in the field of education financing, which contributed to the theoretical reconstruction and contextualization of our research problem. Next, we discuss the theoretical-methodological perspective of the Case Study and the procedures chosen for the development of the research. In the second chapter, we revisit concepts that underlie the field of study of education financing. We seek references and dialogue with categories central to the thesis, such as the implications of Brazilian federalism in the financing policies and organization of national education, the role of the Union in the financing of Basic Education and the processes of decentralization and municipalization of education, until we reach the specificities of FUNDEB and the inclusion of small childhood in the current national policies of educational financing. In the third chapter, we move forward in seeking to relate our object of investigation to the local political dynamics, identifying fundamental marks and structuring elements related to the processes of socio-historical and political-economic training on local policies of financing the daycare center. We have outlined an overview of the administrative dependencies in the educational offer to children from 0 to 3 years old in the city, which allowed us to dialogue with the dilemmas and tensions in local policies of financing small childhood gonçalense. Finally, we sought to analyze the importance of FUNDEB in the financing of municipal public education, with emphasis on the provision of daycare, the focus of this study. We found that the policy of financing daycare in São Gonçalo is strongly conditioned to the pattern of local political relations, expressing historical traits of conservative and patrimonialist practices in the field of early childhood education, which strengthens the importance of research in the field of education financing as a raw material of the right to education in Brazil.

Keywords: Financing of early childhood education. Day care. FUNDEB. Local power.
Municipality of São Gonçalo/RJ.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES (1996-2019)	34
Gráfico 2 – Quantitativo de Teses e Dissertações sobre o Financiamento da Educação Básica – CAPES (1996-2019)	35
Gráfico 3 – Teses e Dissertações – Financiamento da Educação Básica, por regiões – CAPES (1996-2019)	36
Gráfico 4 – Financiamento da Educação Infantil e da Educação Básica – CAPES (1996-2019)	40
Gráfico 5 – Teses e Dissertações – Financiamento da Educação Infantil, por regiões – CAPES (1997-2019)	41
Gráfico 6 – Carga tributária total x impostos (% do PIB) (2010)	95
Gráfico 7 – Matrículas na Creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2001-2020)	186
Gráfico 8 – População e Matriculados 0 a 3 anos – São Gonçalo (2013-2022)	194
Gráfico 9 – Matrículas em Creches Conveniadas (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2008-2020)	199
Gráfico 10 – Matrículas públicas – Creche (0 a 3 anos) - São Gonçalo (2007-2020)	201
Gráfico 11 – Creches conveniadas – São Gonçalo (2008-2022)	207
Gráfico 12 – Matrículas 0 a 3 anos – Redes Privada e Pública (conveniada + municipal estatal) – São Gonçalo (2001-2020)	218
Gráfico 13 – Crianças de 0 a 3 anos e matrículas em creche – SG (2020)	223
Gráfico 14 – Receita resultante dos impostos e das transferências e vinculação de 25% à MDE – SG (2010 - 2021)	226
Gráfico 15 – Produto Interno Bruto (PIB) – SG (2010-2019)	227
Gráfico 16 – Composição da Receita de Impostos – SG/RJ (2017-2021)	228
Gráfico 17 – Transferências recebidas do salário-educação – SG (2010-2021)	230
Gráfico 18 – Pessoas Ocupadas Assalariadas – SG (2006-2019)	231
Gráfico 19 – Transferências recebidas do FNDE – SG - (2010-2021)	232
Gráfico 20 – Capacidade parcial de financiamento educacional – SG (2010-2021)	234
Gráfico 21 – Total Anual dos Recursos do FUNDEB – RJ (2010-2021)	235
Gráfico 22 – Transferências recebidas do FUNDEB – SG (2010-2021)	236

Gráfico 23 –	Contribuição X Transferências recebidas do FUNDEB – SG (2010-2021)	237
Gráfico 24 –	Valor Líquido – FUNDEB – SG (2010-2021)	238
Gráfico 25 –	Caracterização da capacidade de financiamento educacional – SG (2010-2021)	239
Gráfico 26 –	Percentual Médio das Transferências do FUNDEB/RJ (2010-2016) ...	244
Gráfico 27 –	Percentual Médio das Transferências do FUNDEB/RJ (2017-2021) ...	245
Gráfico 28 –	Despesas efetuadas com os recursos do FUNDEB – SG (2010-2021)	249

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Sujeitos entrevistados	58
Quadro 2 –	<i>Ranking</i> de Transparência – EBT – Avaliação 360º – 2ª Edição (CGU) (2017)	63
Quadro 3 –	Financiamento e organização sistêmica da Educação Básica	93
Quadro 4 –	Transparência Pública – Obras FNDE – São Gonçalo/RJ	100
Quadro 5 –	Abrangência FUNDEF X FUNDEB	112
Quadro 6 –	Impostos e transferências que compõem o FUNDEB em um percentual de 20% sobre os 25% constitucionalmente vinculados à MDE	113
Quadro 7 –	Fatores de ponderação – Novo FUNDEB (2021)	115
Quadro 8 –	Programação do Encontro do Fórum Permanente de Educação Infantil (FPEI) – São Gonçalo/RJ (2005)	122
Quadro 9 –	Principais ameaças ao (Novo) FUNDEB – EC nº 108/2020	129
Quadro 10 –	Principais avanços do (Novo) FUNDEB - EC nº 108/2020	130
Quadro 11 –	Sujeitos entrevistados – Membros e ex-membros do CACS FUNDEB –SG (2022)	135
Quadro 12 –	Indicadores socioeconômicos e demográficos – São Gonçalo/RJ	166
Quadro 13 –	Unidades Públicas de atendimento à creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2022)	220
Quadro 14 –	Bairros sem a presença de creches públicas – São Gonçalo (2022) ...	221
Quadro 15 –	Evolução do PIB de São Gonçalo frente aos demais municípios fluminenses (2010-2019)	228
Quadro 16 –	<i>Ranking</i> das Transferências do FUNDEB/RJ (2017-2021)	246

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Anais das Reuniões Científicas – nacionais e regionais – ANPED (2007-2019)	45
Tabela 2 –	Vinculação de recursos para a educação no Brasil (1934-1996)	84
Tabela 3 –	<i>Ranking</i> dos colégios eleitorais – Brasil (2020)	165
Tabela 4 –	Unidades públicas de atendimento à creche/SG (2022)	210
Tabela 5 –	Termos de Fomento SEMED – SG (2021-2024)	251

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Consulta no <i>site</i> do <i>Diário Oficial de São Gonçalo</i> (2022)	65
Figura 2 –	<i>Folder</i> de divulgação do Movimento Nacional Fraldas Pintadas – Fórum Permanente de Educação Infantil (FPEI) – RJ (2005)	120
Figura 3 –	Repartição das sesmarias na região de São Gonçalo no período de 1568-1579	152
Figura 4 –	Loteamentos em São Gonçalo no século XX	155
Mapa 1 –	Localização do município de São Gonçalo – Região Metropolitana do Rio de Janeiro	163
Figura 5 –	Distritos do município de São Gonçalo – RJ	164
Figura 6 –	Percentual de Matrículas 0 a 3 anos – São Gonçalo (2014-2022)	196
Figura 7 –	Estimativa de Vagas Necessárias para Alcance da Meta 1 – PNE (2014-2024) – São Gonçalo (2019-2024)	196
Mapa 2 –	Localização das creches públicas (municipais e conveniadas) – São Gonçalo (2022)	219

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARTCRECHE	Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo
BC	Brasil Carinhoso
BM	Banco Mundial
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CCP	Centro de Cultura Popular
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CECIP	Centro de Criação de Imagem Popular
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DEM	Democratas
DO	Diário Oficial
EBT	Escala Brasil Transparente
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FFP	Faculdade de Formação de Professores
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FIES	Fundo de Financiamento ao Ensino Superior

FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FME-SG	Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FIOCRUZ	Fundação Instituto Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEI	Fórum Permanente de Educação Infantil
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPV	Fundeb Pra Valer!
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GIFORDIC	Grupo de Pesquisa da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural
GT	Grupo e Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITRm	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (cota parte de 50% devida aos municípios)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDE	Laboratório de Dados Educacionais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCP	Movimento de Cultura Popular

MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEB	Movimentos Eclesiais de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NRF	Novo Regime Fiscal
OMEP	Organização Mundial para a Educação Pré-escolar
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPG-EDU	Programa de Pós-graduação em Educação
PPP	Parceria Público-Privado
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC	Pontificia Universidade Católica
RLI	Receita Líquida de Impostos
RREO	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RMRJ	Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro
SE	Secretaria de Educação
SEEDUC/RJ	Rede Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINEPE	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privados de Educação
SINPRO	Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro
SINTUFRJ	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNPG	Sistema Nacional de Pós-Graduação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TC-Educa	Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TPE	Todos Pela Educação

TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNBAIRROS	Federação das Associações de Bairros de São Gonçalo
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	20
1	ESTADO DO CONHECIMENTO E PERCURSO TEÓRICO-MEDODOLÓGICO	32
1.1	Um panorama da produção e circulação de pesquisas no campo do financiamento da educação	32
1.2	O Estudo de Caso como perspectiva teórico-metodológica	47
1.3	Procedimentos metodológicos	56
1.3.1	<u>Entrevistas semiestruturadas</u>	56
1.3.2	<u>Buscas nas plataformas de dados</u>	60
2	POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	67
2.1	Relação Estado-sociedade: posicionando o debate	67
2.2	Vinculação de recursos: um sinuoso percurso histórico	78
2.3	O federalismo brasileiro: desdobramentos e implicações	86
2.3.1	<u>O papel da União no financiamento da Educação Básica</u>	95
2.3.2	<u>Os processos de descentralização e municipalização do ensino</u>	102
2.4	O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	110
2.4.1	<u>Entre a inclusão e a exclusão da creche no FUNDEB</u>	117
2.4.2	<u>O (Novo) FUNDEB: entre ameaças e avanços</u>	125
2.4.3	<u>Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e o Novo FUNDEB</u>	133
2.5	A educação da pequena infância nas políticas de financiamento	141
3	O MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO COMO ARENA DE DISPUTAS POLÍTICAS	150
3.1	Uma retrospectiva sócio-histórica	151
3.2	A dinâmica política local: elementos de tensão	168
3.3	A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa	180
3.3.1	<u>A luta por creches: antecedentes</u>	181
3.3.2	<u>A oferta privada mercantil</u>	185
3.3.3	<u>A oferta municipal estatal</u>	191

3.3.4	<u>A oferta conveniada</u>	197
3.3.5	<u>Um exercício de síntese</u>	217
3.4	O FUNDEB para o financiamento da educação pública em São Gonçalo	225
3.4.1	<u>Um panorama por entre dados</u>	225
3.4.2	<u>O FUNDEB e a educação pública municipal gonçalense</u>	235
3.4.3	<u>O FUNDEB e a educação de 0 a 3 anos em São Gonçalo</u>	248
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	258
	REFERÊNCIAS	271
	APÊNDICE A – Termo: “Financiamento da Educação Básica” – CAPES .	290
	APÊNDICE B – Termo: “Financiamento da Educação Infantil” – CAPES	292
	APÊNDICE C – Termo: “FUNDEB” – CAPES	294
	APÊNDICE D – Termo: “Financiamento e/ou FUNDEB” – GT 05 – ANPED	295
	APÊNDICE E – Apresentação da pesquisa	296
	APÊNDICE F – Entrevistas 1 e 2	297
	APÊNDICE G – Entrevistas 3 e 4	319
	APÊNDICE H – Entrevista 5	338
	APÊNDICE I – Entrevista 6	347
	APÊNDICE J – Entrevista 7	359
	APÊNDICE K – Entrevista 8	369
	ANEXO A – Convite - Programação do Fórum Permanente de Educação Infantil – SG	378
	ANEXO B – Lista de presença: Fórum Permanente de Educação Infantil – SG	379

INTRODUÇÃO

Início a introdução desta tese demarcando a alegria de ter realizado o meu percurso formativo de escolarização quase que totalmente por meio da escola pública, iniciado em 1987, com exceção da antiga alfabetização, atualmente denominada 1º ano do Ensino Fundamental, cursada em 1986. A cidade de São Gonçalo/RJ, onde nasci e resido até hoje, foi o contexto social, político, econômico e cultural, em termos de municipalidade, em que realizei toda a Educação Básica, em escolas municipais e, no Ensino Médio, no Curso Normal, em uma tradicional instituição da rede pública estadual.

O percurso educacional por meio da escolarização pública certamente possibilitou e consolidou um processo pessoal de valorização dos espaços e dos serviços públicos estatais. Entre os primeiros anos da década de 1980, quando a ditadura militar começava a dar sinais de desestruturação, passando pelo período de redemocratização do país, até que se chegasse aos impactos das ofensivas do neoliberalismo, em meados da década de 1990, eu me formava através da educação pública em luta por uma sociedade mais justa e democrática.

Ao longo dos últimos 23 anos em atuação profissional no magistério público, venho construindo sentido político e emancipatório (FREIRE, 1987) à práxis educativa, de modo especial, na Educação Infantil, através da relação educacional com as crianças pequenas e seus familiares e com os profissionais envolvidos no cotidiano de creches e pré-escolas de redes públicas de educação no leste metropolitano fluminense.

Nesse percurso, venho sendo tomada por uma militância política e pedagógica em defesa da Educação Infantil, de sua expansão qualitativa, especialmente para crianças e famílias das classes populares que, ao longo desses 23 anos, vêm compondo minha experiência como profissional da educação. Defendo a oferta desse segmento educacional como direito social (ROSEMBERG, 2003), sobretudo em um contexto de extrema pobreza e desigualdade social, legado da condição periférica e dependente (FERNANDES, 2009; FRIGOTTO, 2017) do Brasil em relação aos países do capitalismo central. Segundo pesquisa divulgada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2020), os maiores índices de pobreza, no Brasil, acometem, majoritariamente, famílias que possuem crianças com até 6 anos de idade.

A defesa por uma Educação Infantil pública, laica, democrática e de qualidade vem sendo acompanhada por um percurso acadêmico no qual tenho buscado integração entre teoria e prática, mobilizada por potencializar e consolidar a escola e a educação pública como direito, tal como assegurado em nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em diálogo com Freire

(1987), compreendo a dimensão da *práxis* como uma relação entre teoria e prática e como um princípio dialético entre ação-reflexão-ação que nos conduz, enquanto profissionais da educação, a uma experiência vivida, no campo educacional, de maneira dialógica e reflexiva.

Ao longo de meu percurso acadêmico, tanto na graduação (1998-2003) e na pós-graduação *lato sensu* (2004-2006), ambos cursados na Universidade Federal Fluminense (UFF), quanto no Mestrado em Educação (2015-2017), na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – Faculdade de Formação de Professores (FFP), propus-me a desenvolver estudos e pesquisas com o objetivo de compreender os desafios e os dilemas que se colocam às políticas no campo da Educação Infantil, na busca por reafirmar a educação da pequena infância, antes de tudo, como direito social.

A tese que ora apresento traz uma perspectiva de continuidade de estudo no campo do direito à Educação Infantil, iniciado, de modo mais sistemático, em pesquisa realizada no curso de Mestrado em Educação na qual produzi uma dissertação intitulada: “Sentidos de Cidadania a partir do direito à Educação Infantil: com a palavra, os familiares das crianças”. Na perspectiva de escuta aos familiares das crianças das camadas populares, participantes da pesquisa, reconhecendo-os enquanto interlocutores legítimos na produção do conhecimento no campo da Educação Infantil, a dissertação buscou investigar sentidos construídos por esse grupo sobre o direito à educação de seus filhos e filhas, a partir do ingresso deles à Educação Infantil pública municipal (PESSANHA, 2017).

Nesse exercício de militância acadêmica, estudos sistemáticos e percurso profissional na educação pública, a decisão pela pesquisa em nível de doutoramento perpassa o campo do financiamento por compreendermos que “a garantia do direito à educação implica recursos para sua oferta”, conforme afirmativa de Cruz e Jacomini (2017), buscando aprofundar meu olhar investigativo e avançar no diálogo acadêmico, político e epistêmico sobre as políticas públicas pela garantia do direito à educação das crianças pequenas, em especial o financiamento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos de idade.

Sendo assim, esta introdução apresenta a tese, sob o título *O FUNDEB e o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um Estudo de Caso*, através da qual tivemos a intenção de demonstrar a importância dos estudos no campo do financiamento na luta pela garantia do direito à educação, bem como possíveis contribuições para o campo dos estudos em Educação Infantil e Políticas Públicas, dedicando-nos a compreender o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como uma política fundamental para o financiamento da educação, especialmente a creche.

Estando, como pesquisadora, inserida no escopo político-acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPG-EDU) Processos Formativos e Desigualdades Sociais, na linha de pesquisa e área de concentração: Políticas, Direitos e Desigualdades, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), na Faculdade de Formação de Professores (FFP),¹ o empenho nesta tese levou em consideração as tensões entre direitos e desigualdades, problematizando a política municipal para a ampliação da oferta de vagas em creches públicas para as crianças de 0 a 3 anos.

Em diálogo com o Grupo de Pesquisa da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC), cadastrado como linha de pesquisa no diretório Vozes da Educação, a construção desta tese acompanhou um viés de compreensão da Educação Infantil enquanto segmento integrante de um direito social mais amplo, intensamente atravessado pelas políticas locais e nacionais voltadas para o atendimento à educação da pequena infância, especialmente o seu financiamento.

Assim, explicitamos o objetivo geral da pesquisa, que buscou investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Para tanto, nosso objeto de investigação foi delineado e contextualizado a partir de problemáticas centrais que tangenciam o campo do financiamento da Educação Básica, em escopo mais amplo e, de modo particular, as especificidades que incidem sobre o financiamento à Educação Infantil, de modo especial, a creche.

Antes, porém, de tratarmos dos objetivos, de modo mais específico, e da questão central que orientou a pesquisa, bem como da perspectiva e dos procedimentos teórico-metodológicos escolhidos, apontamos os principais elementos que contextualizaram nosso problema de investigação e nos auxiliaram na delimitação do objeto de pesquisa.

No que diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), enquanto especificidade da nossa pesquisa e dispositivo que passou a integrar a Educação Infantil na política nacional de financiamento da educação, delineamos seus principais aspectos, tendo em vista as intensas disputas no recente processo de tramitação em torno do FUNDEB permanente, em virtude do término do período de vigência do fundo, em sua primeira versão, em dezembro de 2020, e consequente necessidade de sua renovação.

¹ A Faculdade de Formação de Professores (FFP – UERJ) é a única universidade pública do município de São Gonçalo/RJ, sendo, portanto, emblemática sua função educadora, na cidade e no entorno. Desde as sucessivas crises político-econômicas ocorridas no estado do Rio de Janeiro, agravadas no ano de 2016, a UERJ vem resistindo, bravamente, na luta pelo direito à educação pública, gratuita e de qualidade para todos e todas. #UERJ Resiste!

A inclusão do FUNDEB como Fundo permanente na Constituição Federal (CF) de 1988, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), é uma conquista fundamental para a capacidade de financiamento educacional de muitos entes municipais, tendo em vista suas responsabilidades com a Educação Básica, sobretudo a oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (BRASIL, 1996b).

Contudo, tanto a tramitação para que se chegasse à referida EC nº 108/2020, quanto a regulamentação do novo Fundo, por meio da Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b), foram processos alvos das investidas dos setores ultraneoliberais, de extrema direita, como diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) mantidas e apoiadas por instituições comprometidas com a hegemonia do capital e da classe empresarial, na disputa pelo orçamento público da educação. Ressaltamos que a Educação Infantil, especialmente a creche, não ficou de fora dessa disputa, haja vista a defesa dos *vouchers* educacionais (LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021), entre outras tentativas de flexibilização das políticas de financiamento pelos setores privados, em busca de se apropriarem dos recursos públicos da educação.

Cabe registrarmos que, somente a partir da conquista do FUNDEB, em 2006, a educação das crianças de 0 a 5 anos passou a contar com uma política nacional de financiamento, sendo incorporada na repartição dos recursos do fundo, fato que repercutiu positivamente em sua oferta e qualidade (CAMPOS; BARBOSA, 2018; CRUZ; JACOMINI, 2017; MARTINS; ALMEIDA, 2017; PINTO; CORRÊA, 2020). Nesse processo, destacamos a mobilização e a luta de diversas entidades e movimentos sociais (BODIÃO, 2020; BREVE, 2006; CANAVIEIRA; PALMEN, 2015; NASCIMENTO, 2021; SUCUPIRA, 2005) como fator decisivo na inclusão, particularmente, das crianças de 0 a 3 anos de idade, na política do Fundo.

Um elemento de tensionamento que atravessa nosso objeto de investigação, cujo foco consiste no financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, é o histórico insuficiente de oferta de vagas em creches públicas a esse segmento da população, sobretudo na escala local, na cidade de São Gonçalo. Assim, problematizamos a questão do atendimento educacional à creche que continua sendo preterido diante de um conjunto de políticas, como, por exemplo, a obrigatoriedade da escolarização a partir da pré-escola, às crianças de 4 e 5 anos, por meio da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013). Tal obrigatoriedade acaba por aumentar os desafios para a oferta de creche, segmento distante do alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que prevê atendimento a 50% da demanda.

Outro elemento de tensionamento que tangencia nosso tema de estudo traduz-se nos diferentes sentidos em disputa, nos planos político e epistêmico, historicamente presentes no campo da educação da pequena infância. Destacamos a herança do comunitarismo e da filantropia (COSTA, 2001; MARTINS; ALMEIDA, 2017; ROSEMBERG, 1981, 1984; SPÓSITO, 2010; TAVARES, 1992), do conservadorismo (CHAUI, 2016; CUNHA, 2016; MARTINS, 1994), das teorias desenvolvimentistas e do capital humano (CORREA, 2019; FRIGOTTO, 2010) ainda fortemente presentes nas concepções educacionais para as crianças pequenas, em confronto com o sentido educacional como direito público (CORREA, 2019; ROSEMBERG, 2003) e como primeira etapa e “raiz” (CURY, 2008) da Educação Básica.

Além dos principais elementos apresentados, o estudo previamente realizado para a contextualização do nosso problema de investigação mostrou que as políticas educacionais para a pequena infância brasileira, historicamente marcadas pela ação de um Estado cooptado pelos interesses do capital, são orientadas por modelos precarizados e direcionados, sobretudo, aos países de capitalismo periférico e dependente (FERNANDES, 2009), como é o caso do Brasil, o que contribui para a manutenção das frágeis condições da creche nas políticas nacionais de financiamento da Educação Básica (CAMPOS; BARBOSA, 2018; CRUZ; JACOMINI, 2017).

Assim, reiteramos alguns fundamentos principais evocados para embasar o estudo realizado, de modo que nossa abordagem sobre o problema do financiamento à creche, na esfera local gonçalense, considerou a estrutura econômico-social que constitui o Estado capitalista, periférico e dependente brasileiro (FERNANDES, 2009; FRIGOTTO, 2017), agravado pelo atual contexto ultraneoliberal, com forte atuação dos setores da extrema direita (LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021) a comprimirem o direito à educação da pequena infância, historicamente debilitado em nossa sociedade, conforme exposto nos termos desta introdução.

Do ponto de vista da nossa formação histórico-social, destacamos o patrimonialismo e as relações de indistinção entre o público e o privado (ARELARO, 2008; MARTINS, 1994; ROMANELLI, 1986) como elementos altamente constitutivos das relações entre Estado e Sociedade, no contexto brasileiro. Portanto, práticas tradicionais na forma de mandonismo e clientelismo político (MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976) foram elementos que orientaram nosso percurso investigativo sobre o financiamento à creche na esfera local gonçalense.

Consideramos que os valores e as práticas privatistas não apenas alimentam as políticas educacionais, no Brasil, como também são retroalimentados por meio da ideologia neoliberal que, em disputa por hegemonia no campo das políticas educacionais, pleiteiam o orçamento público da educação, objetivando restringir os espaços públicos e democráticos de educação e

absorvê-los aos ditames do capital. Para efeitos desta tese, as políticas de financiamento à creche não estiveram alheias a essa compreensão mais geral.

Feita a contextualização dos principais elementos envolvidos no campo das políticas de financiamento para a Educação Infantil, anunciamos que nosso problema de investigação se apresentou em termos da busca da compreensão da intensidade com que as forças e condicionantes do poder local incidem sobre as políticas de financiamento à creche, na esfera municipal gonçalense, esforçando-nos para identificar seus principais elementos e tensões, sem desconsiderar que o tema se intersecciona às políticas de financiamento da Educação Básica, em escopo mais amplo.

Do ponto de vista dos objetivos específicos, a pesquisa buscou: investigar que elementos, com ênfase nas relações entre o poder local e as políticas educacionais, influenciam o cenário das políticas de financiamento à creche, no município de São Gonçalo/RJ; compreender as principais tensões que se manifestam nas políticas locais para a oferta de vagas à faixa etária de 0 a 3 anos na rede pública de educação do município; e analisar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, no período de 2010 a 2021, com destaque para a oferta de creche.

Assim, em consonância com os objetivos da pesquisa, geral e específicos, a questão central do percurso investigativo foi construída nos seguintes termos:

Quais principais dilemas e tensões se manifestam no cenário local das políticas de financiamento à creche e influenciam a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ?

Tendo em vista nossa questão central de investigação, o caminho teórico-metodológico considerado o mais adequado para o desenvolvimento da pesquisa foi o Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013b), através do qual foi possível recortar e aprofundar nosso conhecimento, em escala local, sobre as políticas de financiamento educacional à creche, na esfera local do município de São Gonçalo/RJ, em suas múltiplas particularidades e especificidades, mas também admitindo que suas características apresentam condicionantes dialeticamente relacionadas à estrutura econômica e política das esferas sociais mais amplas.

Assim, o estudo em tela traduz-se no esforço em investigar a dimensão política na gestão dos recursos da educação no município de São Gonçalo/RJ, particularmente o FUNDEB, e suas implicações no atendimento educacional às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos. Trata-se de um município localizado na periferia da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (RMRJ), cuja população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021a), para o ano de 2021, é de mais de um milhão de habitantes, o que posiciona a cidade em segundo

lugar no estado, atrás apenas da capital, e décima sexta no Brasil, em termos do contingente populacional (IBGE, 2021a).

Dados oficiais levantados na pesquisa, especialmente os de ordem socioeconômica e demográfica, revelam que a cidade de São Gonçalo chega às duas primeiras décadas do século XXI submersa em um conjunto de problemas estruturais, que parecem crônicos e amplamente desafiadores para a sua resolução. Do ponto de vista do direito à educação, destacamos a alta demanda na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, calculada em 41.500 crianças, em média, de acordo com dados do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro, e a baixa cobertura de atendimento público a esse segmento educacional, na cidade. Nesse contexto, a pesquisa buscou caracterizar o atendimento à creche, em suas diferentes dependências administrativas, relacionando o cenário encontrado aos principais dilemas e tensões identificados na política local de financiamento educacional.

No que diz respeito ao Estudo de Caso como abordagem teórico-metodológica, Stake (2013a, 2013b) e Ludke (2013) explicam tratar-se de uma corrente investigativa de cunho etnográfico, que supera o falso conflito entre as vertentes qualitativa e quantitativa. Assim, essa metodologia foi bastante favorecedora para um mergulho empírico no campo investigado, bem como extremamente pertinente para a compreensão da política local de financiamento à creche enquanto fenômeno que, dificilmente, poderia ser isolado ou dissociado de seu contexto.

Sustentados pela perspectiva teórica que embasa o Estudo de Caso, inspirada política e epistemicamente no materialismo histórico dialético (NETTO, 2011), buscamos abordar e problematizar o objeto investigado em sua dimensão concreta, cujos pressupostos de análise são compreendidos como historicamente produzidos e determinados e, os sujeitos envolvidos, constituídos em suas condições materiais e sociais de existência. Assim, buscamos conduzir os elementos da investigação do abstrato ao concreto, produzindo conhecimento a partir das singularidades, particularidades e universalidade em torno do problema investigado. Desse modo, a apreensão aprofundada do objeto exigiu aproximação sistemática e conhecimento das suas múltiplas determinações.

No movimento dos objetivos traçados e da questão orientadora da pesquisa, nos aproximamos, ainda, do conceito de “poder local” (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011), em que compreendemos que os dilemas e as tensões no campo das políticas educacionais guardam estreita relação com as interseções e contradições remetidas à esfera municipal como instância na qual a complexidade e a contextualidade, no campo político, ganham materialidade.

Assim, buscamos realizar a leitura da esfera local gonçalense como categoria político-epistêmica e prático-política (ALVARENGA; TAVARES, 2015), na qual entendemos que as políticas de financiamento à creche encontram-se no interior de um movimento contraditório, constituído por diferentes grupos em disputa pelo atendimento de seus interesses. Nesse percurso, tomamos nosso objeto de investigação como “concreto pensado” (NETTO, 2011), admitindo a inter-relação dos elementos locais e conjunturais nas políticas de financiamento para a educação das crianças de 0 a 3 anos, particularmente a gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ.

Para tanto, a escolha dos procedimentos metodológicos pelos quais o estudo foi realizado reuniu um conjunto de ações que nos permitiu aproximação e mergulho no tema e no campo investigado. O movimento foi iniciado com um levantamento e uma revisão bibliográfica sobre a produção de pesquisas acadêmicas no campo do financiamento da Educação Básica, de modo mais amplo, e da Educação Infantil, de modo mais específico, feito no catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nos Anais das Reuniões Científicas (nacionais e regionais) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), o que nos permitiu conhecer os eixos centrais de discussão político-acadêmica sobre o financiamento da educação a partir da construção do “Estado do Conhecimento” (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) no campo.

Por meio das análises feitas pelos autores das pesquisas levantadas, foi possível assimilar a incidência de discussões que se aproximam do tema da nossa investigação, como os desafios do federalismo brasileiro nas políticas fiscais e educacionais, o hiato no regime de colaboração entre os entes federados para a garantia do direito à educação, a integralização da Educação Infantil na política nacional de financiamento educacional, ou seja, no FUNDEB, os processos de descentralização e municipalização da educação, entre outras.

O levantamento também mostrou a necessidade de continuidade de pesquisas no campo do financiamento à Educação Infantil, sobretudo à creche que, segundo Cruz e Jacomini (2017), carece de estudos que possam aprofundar e socializar a construção do conhecimento nesse campo. Assim, em nosso entendimento, a afirmativa das autoras indica a carência de estudos e pesquisas no campo do financiamento a esse segmento educacional, o que justifica a importância desta tese no campo político-acadêmico.

Ainda sobre o conjunto dos procedimentos metodológicos, as principais mediações empíricas com o campo de investigação se deram por meio de entrevistas semiestruturadas (BAKHTIN, 2014) com atores-chave da política educacional gonçalense, representantes de

segmentos e instituições consideradas representativas na esfera local, o que nos permitiu cotejar questões nodais na política local no que se refere ao financiamento e oferta de creche, para além das questões estritamente formais.

Além das entrevistas semiestruturadas, realizamos um processo sistemático de busca e construção de dados oficiais nas plataformas institucionais, principalmente os relacionados às questões sociodemográficas, educacionais, econômicas e orçamentárias, além de estudo e análise de fontes bibliográficas e de documentos centrais ligados à política de Educação Infantil, no nível tanto municipal quanto nacional. Desse modo, foi possível apreender e aprofundar o conhecimento sobre os principais dilemas e tensões nas políticas de financiamento e atendimento à creche, na esfera local gonçalense, o que nos possibilitou, através do acompanhamento sistemático do contexto da Educação Infantil em São Gonçalo, tecer o percurso desta investigação.

Retomando o objetivo geral de pesquisa de investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB, e atentos à problemática teórico-metodológica proposta, nossa tese é de que *a política de financiamento à creche, na esfera local gonçalense, é fortemente condicionada ao padrão das relações políticas locais, de modo que o financiamento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos não consegue romper a lógica peculiar do Estado brasileiro, expressando traços de um padrão histórico com forte incidência de práticas conservadoras e patrimonialistas, compreendidas, principalmente, como o privatismo da esfera pública no campo da educação da pequena infância.*

Além desta introdução, a presente tese, fruto de um dedicado trabalho de artesanaria intelectual e investimento amoroso, tanto de tempo, disciplina e renúncias (FREIRE, 1982), quanto de pequenas alegrias (TAVARES, 2003), possui a seguinte arquitetura:

No primeiro capítulo, intitulado *Estado do Conhecimento e Percurso Teórico-metodológico*, traçamos um panorama da produção e circulação de pesquisas acadêmicas com destaque para as principais discussões que emergiram, de modo especial, a partir dos termos de busca “financiamento da educação infantil” e “fundeb”, consultados nos bancos da CAPES e da ANPED; este último, nos Grupos de Trabalho (GTs) 07 – *Educação de Crianças de 0 a 6 anos* – e 05 – *Estado e Políticas Educacionais*. O “Estado do Conhecimento” (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) produzido contribuiu para a reconstrução do campo teórico em torno da temática investigada, possibilitando tanto o aprofundamento do conhecimento já produzido, quanto a contextualização teórica do nosso problema de investigação.

No segundo momento, discorremos sobre a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013b) e os procedimentos escolhidos como caminho para o desenvolvimento da pesquisa, bem como sobre a categoria do Poder Local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011) enquanto perspectiva analítica que permeou a construção da tese. No ensejo de apresentar os procedimentos metodológicos e de tratarmos das dificuldades relacionadas às consultas nas plataformas de dados, nesse capítulo, apresentamos também os principais desafios relacionados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) FUNDEB, do município de São Gonçalo/RJ.

O segundo capítulo, sob o título *Políticas de Financiamento Educacional no Brasil*, buscou aprofundar fundamentos teóricos que constituem o campo de estudo do financiamento da educação. Compreendendo que o tema não se dissocia dos processos de conformação do Estado nacional brasileiro em sua gênese estrutural, posicionamos o debate a partir de nossa compreensão sobre as múltiplas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, nos contornos do modo de produção capitalista, partindo do entendimento do Estado como arena de condensação *material e específica* de correlações de forças e materialização de conflitos (POULANTZAS, 1985) e de representação de interesses (COUTINHO, 1995), em uma sociedade como a brasileira, definida por Fernandes (2009) como capitalista dependente.

Ainda em busca de adensamento teórico, problematizamos a estrutura institucional que orienta as políticas nacionais de financiamento da educação, abordando o percurso histórico e sinuoso das vinculações constitucionais de recursos ao financiamento da educação. Em seguida, analisamos três importantes temáticas que tangenciam o campo estudado, a saber: 1. as implicações do federalismo brasileiro, enquanto forma de organização do poder estatal, nas políticas de financiamento e organização da educação nacional; 2. o papel da União no financiamento da Educação Básica; e 3. os processos de descentralização e consequente municipalização do ensino.

Elemento central da pesquisa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi abordado em suas principais questões, especialmente no que concerne à creche, com destaque para as tensões que se evidenciaram no recente processo de tramitação do Fundo, tornado permanente por meio da EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020.

No que tange às especificidades da gestão dessa política de financiamento, destacamos os principais dilemas e tensões relacionados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) FUNDEB, de São Gonçalo/RJ. Por fim, buscamos reconstruir o histórico do atendimento educacional às crianças pequenas, no Brasil, até a inclusão da pequena infância na

política nacional de financiamento da educação. A apreensão dos conceitos trabalhados nesse capítulo nos auxiliou de forma relevante para a abordagem crítica do tema de investigação dessa pesquisa.

Em *O Município de São Gonçalo como Arena de Disputas Políticas*, terceiro capítulo, reconstruímos e problematizamos elementos históricos, sociais, políticos e econômicos referentes ao município de São Gonçalo (BORGES, 2018; GONÇALVES, 2012; GUEDES, 1997; MARQUES, 2017; MOTTA, 1989; ROSA, 2010a, 2017; SENNA, 2004; TAVARES, 2003), entendendo a importância de relacionar as políticas de financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos ao histórico de formação sócio-histórica e político-econômica do município. Avançamos na abordagem sobre o padrão da dinâmica política local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; BORGES, 2018; MARQUES, 2017; OLIVEIRA, 2012; PEREIRA, 2011; RIBEIRO, 2011; SENNA, 2004; TAVARES, 2003), o que nos ajudou a identificar a incidência de marcas fundamentais e elementos estruturantes nas práticas de gestão do financiamento educacional pelos diferentes agentes políticos, na cidade.

O capítulo apresenta as principais características históricas e políticas (COSTA, 2011, 2015; DAVIES, 2015, 2019; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019; DELGADO, 2003, 2005; MOTTA, 2020; TAVARES, 1992, 2003; 2015a, 2015b) do atendimento educacional à pequena infância gonçalense. Empenhamo-nos em construir um panorama das diferentes dependências administrativas atuantes na oferta educacional às crianças de 0 a 3 anos (ADRIÃO, OLIVEIRA, MOCARZEL, 2022; CORREA, 2019; CORREA; PINTO; GARCIA; 2021; COSTA, 2001; MARTINS; ALMEIDA, 2017; PINTO; CORRÊA, 2020), na cidade, cenário que nos permitiu dialogar com as políticas locais de financiamento à creche.

Por fim, nesse capítulo, buscamos perceber e analisar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal (AMARAL, 2017; CARVALHO, 2018; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019; FARENZENA, 2021; SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015), no período de 2010 a 2021, com destaque para a oferta de creche, que se constituiu foco deste estudo. Para tanto, as principais bases de consulta foram as plataformas de dados do Tesouro Nacional e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Finalizando esta introdução, registro que, após ingressar no Doutorado em Educação, no segundo semestre de 2019, e iniciar um movimento de preparação para as primeiras fases de construção desta pesquisa, em 2020, fomos todos e todas absorvidos pelos impactos da

pandemia da Covid-19 que acometeram o Brasil e o mundo. Assim, esta pesquisa foi iniciada, e desenvolveu-se, ao longo de um período de mais de 1 ano de quarentena e distanciamento social, desdobrado, ainda, por um segundo ciclo de um processo nomeado como “novo normal”, repleto de contradições, dúvidas, incertezas e inseguranças sobre a vida cotidiana em suas múltiplas dimensões. Os impactos objetivos e subjetivos desse período instauraram grandes desafios para as condições de realização do estudo em tela, cujos efeitos são de difícil mensuração.

Na conjuntura da pandemia da Covid-19, que produziu um horizonte totalmente desconhecido, vários setores sociais sofreram impactos intensos, associados a governos de extrema direita, tanto no nível central quanto estadual, envolvidos em denúncias de corrupção e irresponsabilidade com relação às medidas para conter a crescente expansão do número de casos de infecção e óbitos, no estado do Rio de Janeiro e em todo o país. Nesse contexto complexo e extremamente desafiador, a produção desta tese, no Programa de Pós-Graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais (PPG-EDU/UERJ/FFP), vem marcada pelo compromisso com a Universidade e a educação pública, constituindo-se uma forma de luta e resistência.

Enfim, esperamos que esta tese possa reafirmar o lugar da universidade pública, tão extremamente atacada no governo do ex-presidente da República (2019-2022), enquanto espaço legítimo e democrático de produção do conhecimento científico. Desejamos, também, contribuir para novos estudos e para a formação de pesquisadores e pesquisadoras no campo das políticas públicas em Educação Infantil, especialmente a creche, com destaque para o campo do Financiamento Educacional.

1 ESTADO DO CONHECIMENTO E PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este capítulo busca justificar a relevância da pesquisa no campo político-acadêmico, bem como fundamentar o percurso investigativo, explicitando algumas considerações acerca das escolhas teórico-metodológicas e procedimentais pelas quais o estudo foi realizado.

Na primeira seção, realizamos um levantamento e a revisão bibliográfica da produção e circulação de pesquisas acadêmicas no campo do financiamento da Educação Básica, de modo mais amplo, e da Educação Infantil, de modo mais específico. Em um segundo momento, em diálogo com autores, como Stake (2013a, 2013b) e Ludke (2013), entre outros, apresentamos alguns fundamentos do Estudo de Caso como perspectiva teórico-metodológica e caminho investigativo escolhido.

Na terceira seção, tecemos algumas considerações sobre as entrevistas semiestruturadas e o levantamento de dados nas plataformas institucionais, como procedimentos por meio dos quais buscamos apreender e aprofundar o conhecimento sobre as políticas de financiamento e atendimento à creche, na esfera local investigada.

1.1 Um panorama da produção e circulação de pesquisas no campo do financiamento da educação

Para a sondagem, o levantamento e a revisão da produção acadêmica no campo do financiamento da educação, recorreremos às buscas nos *sites* de duas plataformas, a saber: 1. Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);² e 2. Anais das Reuniões Científicas (nacionais e regionais) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).³ Tais escolhas se deram por tratar-se de amplas plataformas que congregam pesquisas em nível de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, realizadas em diversas universidades do país, bem como publicações de trabalhos produzidos, em igual abrangência nacional.

² Disponível em: <[https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 13 out. 2020.](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/)

³ Disponível em: <[https://anped.org.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.](https://anped.org.br/)

Inicialmente, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, a busca ocorreu pelos termos “financiamento da educação”, “financiamento da educação básica” e “financiamento da educação infantil”, nesta ordem, tendo sido encontrados, respectivamente, 720, 91 e 19 trabalhos. Em seguida, o levantamento se deu via termo de busca “fundeb”, em que, do total das 254 pesquisas encontradas, decidimos por delimitar nossos estudos as 61 teses, a partir da análise dos seus resumos. Sobre o resultado das buscas na ANPED, discorreremos mais adiante⁴.

Para viabilizar o estudo no banco de Teses e Dissertações da CAPES, foi necessário recorrer a filtros a fim de restringir os resultados. Os filtros utilizados foram: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Ciência Política, Ciências Sociais e Humanidades, Planejamento Educacional, Estado, Políticas Sociais e Cidadania e Políticas Públicas. De certo, foi possível perceber algumas incompatibilidades nos dados encontrados, porém, de modo nenhum, comprometedoras do êxito e da importância da plataforma.

A busca na CAPES não definiu recorte temporal, de modo que o levantamento apresentado se refere à totalidade das teses e dissertações informadas pela plataforma, cujo início foi no ano de 1996⁵. Tal iniciativa permitiu conhecer os períodos de maior ou menor incidência em que as pesquisas foram realizadas e suas variações na linha histórica, bem como o teor de suas principais temáticas, problematizações e conclusões, buscando convergir para um ponto comum, objeto da presente pesquisa, que versa sobre o financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município gonçalense. Nos Anais da ANPED, o ano de 2007, justificado pela implantação do FUNDEB, foi o escolhido como marco inicial do levantamento.

Iniciaremos uma síntese a partir das pesquisas encontradas no Catálogo da CAPES relativas ao termo de busca: “financiamento da educação básica”. Mais adiante, de forma mais específica, trataremos dos dados resultantes da busca pelo termo “financiamento da educação infantil”. Tal opção se dá pela tentativa de situarmos e problematizarmos as pesquisas no campo

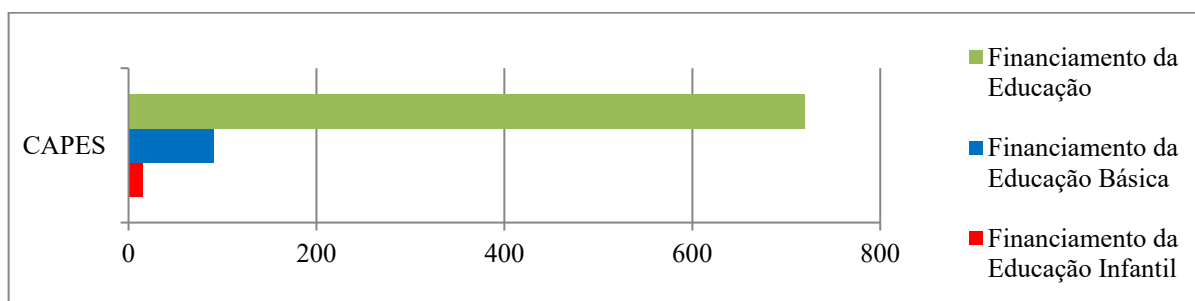
⁴ As referências das pesquisas levantadas no catálogo da CAPES encontram-se nos Apêndices A, B e C deste trabalho, tendo sido agrupadas de acordo com os termos de busca utilizados. Igual procedimento organizativo foi adotado para a referência levantada nos anais da ANPED (GT 05), disponível no Apêndice D.

⁵ O que não quer dizer que não haja pesquisas defendidas anteriormente. O ano de 1996 é a partir do qual os resultados das buscas pelos termos pesquisados estão publicados no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Entretanto, vale destacar que não foi possível o acesso aos resumos das pesquisas defendidas entre os anos de 1996 e 2012, tendo em vista tratar-se de “Trabalhos[s] anterior[es] à Plataforma Sucupira”, como informado pelo próprio Catálogo da CAPES. A Plataforma Sucupira é uma ferramenta que serve como base de referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

do financiamento da Educação Infantil em interseção com a Educação Básica, objetivando apreender suas especificidades, no campo mais amplo do financiamento da educação.

Em termos quantitativos, ressaltamos a discrepância identificada na produção de pesquisas quando considerados os termos de busca “financiamento da educação básica” e, mais ainda, “financiamento da educação infantil”, em relação ao tema “financiamento da educação”, de modo mais amplo. O Gráfico 1, a seguir, demonstra esse desequilíbrio, ressaltando-se que, mesmo no bloco da Educação Básica, do qual a Educação Infantil compõe a primeira etapa, a sua expressividade parece subsumida.

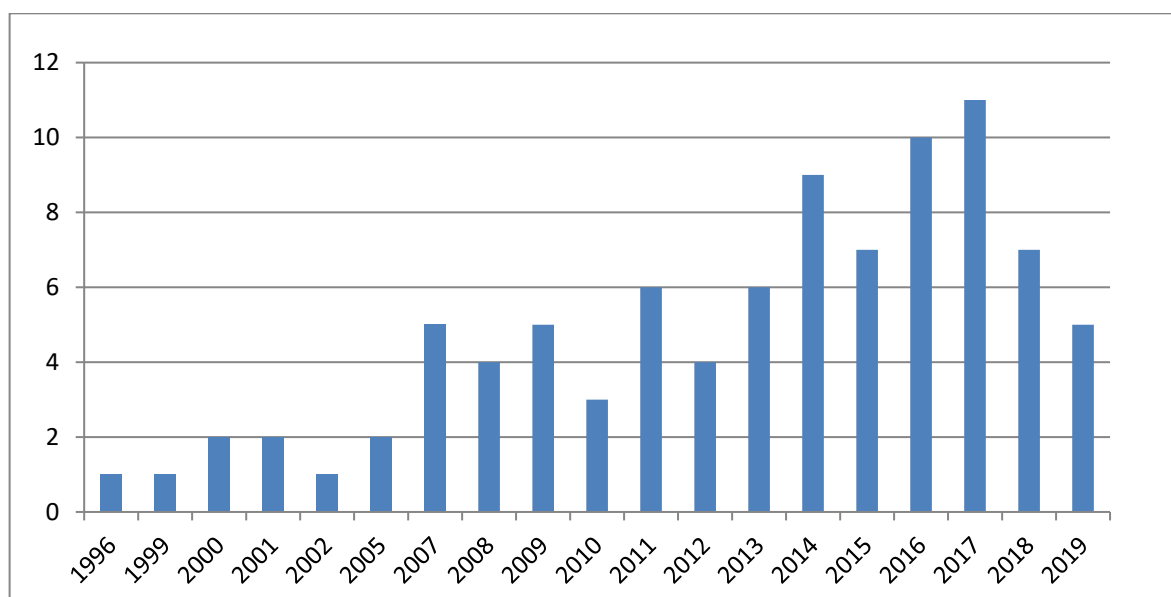
Gráfico 1 – Levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES (1996-2019)



Fonte: A autora, 2021.

Com relação ao financiamento da Educação Básica, é possível observar um pequeno aumento de defesas de Teses e Dissertações no ano de 2007, em comparação aos 11 anos anteriores, 1996-2006, coadunando com o ano de implementação do FUNDEB. A partir de 2007, inicia-se uma ascensão nesse quantitativo, embora com variações, sendo possível observar que o auge das defesas ocorreu em 2017. Nos dois anos subsequentes, 2018 e 2019, há um declínio significativo. No Gráfico 2, a seguir, é possível visualizar tais constatações.

Gráfico 2 - Quantitativo de Teses e Dissertações sobre o Financiamento da Educação Básica – CAPES (1996-2019)

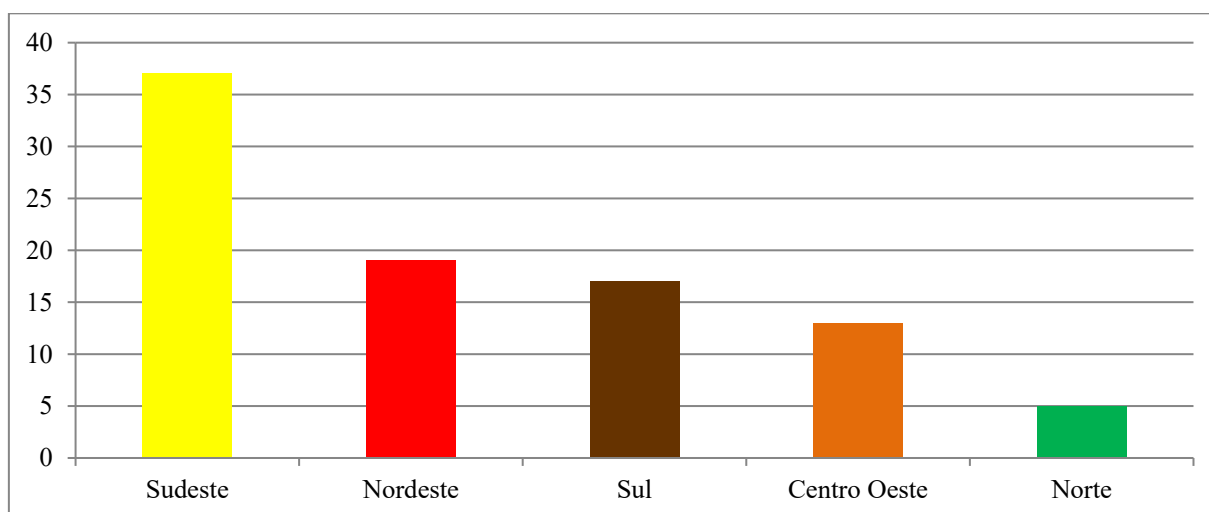


Fonte: A autora, 2021.

Vale ressaltar que o FUNDEB ampliou a política de fundos em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), incorporando os segmentos da Educação Infantil e do Ensino Médio, além das modalidades de Educação Especial e de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tal ampliação pode explicar o aumento das pesquisas, a partir do ano de 2007, expressando a crescente importância que a temática sobre o financiamento da Educação Básica vem conquistando nos campos educacional e acadêmico.

O Gráfico 3, seguinte, demonstra as pesquisas sobre o financiamento da Educação Básica, agrupadas por região. Para efeitos de sua elaboração, quando não foi possível identificar o campo empírico a partir do título, ou dos respectivos resumos, foi considerada a cidade na qual estava localizada a Instituição de Ensino Superior, onde a pesquisa foi realizada. Assim sendo, foi possível identificar predominância de pesquisas na região Sudeste, seguida pelas regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, nessa ordem.

Gráfico 3 – Teses e Dissertações – Financiamento da Educação Básica, por regiões – CAPES (1996-2019)



Nota: A autora, 2021.

No conjunto das Teses e Dissertações encontradas no Catálogo da CAPES, a partir do termo “financiamento da educação básica”, uma parte significativa aborda a problemática do financiamento da educação consubstanciada às discussões sobre os limites e as tensões do regime federalista brasileiro. No bojo dessa discussão, estão contempladas questões como: equidade e redistribuição fiscal entre os entes federados, assistência técnica e financeira da União, regime de colaboração, pacto federativo, competências e atribuições dos municípios, entre outras.

Em geral, as pesquisas versam sobre uma definição conceitual das tensões federativas como um processo intrínseco ao federalismo, originado na necessária compatibilização entre autonomia e interdependência, característica dos sistemas federais (CAVALCANTI, 2016). Alguns autores que serão trazidos mais adiante, a exemplo de Andrade e Gomes (2012), Cury (2018), Davies (2000; 2014), Farenzena e Luce (2014), Pinto (2012), dentre outros, de igual modo, circunscrevem as tensões em torno das políticas de financiamento da Educação Básica consubstanciadas às implicações do federalismo, no Brasil.

Grande parte das pesquisas remetem ao contexto pós-Constituição Federal (CF) de 1988, que instituiu um conjunto de arranjos redistributivos dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), bem como novas formas de relações federativas. As investigações ressaltam a ampliação das competências municipais quanto à oferta da Educação Básica e a existência de novas formas de financiamento que desafiam as municipalidades a ampliarem suas responsabilidades para com a educação da população de seus territórios (RIBEIRO, 2014). Outro aspecto que se considera é a vinculação constitucional das

fontes de recursos em relação a cada ente federado, economicamente diversos entre si, interrogando a centralidade e o papel do Estado brasileiro como provedor do direito à educação.

Por certo, as questões mencionadas são problematizadas no contexto das reformas neoliberais de Estado, acirradas a partir da década de 1990, o que gerou uma expressiva tendência de deslocamento do poder de gasto e encargos da União para as esferas estaduais e municipais. Porém, esse movimento não veio acompanhado, na mesma dimensão, de uma descentralização das competências tributárias. Segundo Conte (2017), isso tem levado a duas importantes consequências, interconectadas, quais sejam: 1. expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferências; e 2. um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços.

As pesquisas também apontam para as políticas de assistência técnica e financeira da União, que têm incorporado um conjunto de mecanismos indutores responsáveis por promover maior poder de influência dos governos subnacionais sobre a agenda educacional, fator possibilitado pelo aumento e maior redistribuição de recursos, em estrutura horizontal (CAVALCANTI, 2016). Por outro lado, a dinâmica federativa que subjaz o atual financiamento da Educação Básica é vista como um entrave à simetria na capacidade de autofinanciamento por parte dos entes federados, fazendo persistir as discrepâncias no potencial tributário entre os diferentes entes e regiões do país (LIMA, 2019).

De um modo geral, a ampliação das competências e atribuições dos municípios, no que tange à organização e oferta da Educação Básica, conforme preconizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, artigo 11, Título IV (BRASIL, 1996b), é outra problemática apontada nas pesquisas, em face do não acompanhamento de uma necessária autonomia financeira, por parte desses entes federados, gerando uma “pulverização” (RIBEIRO, 2014) das responsabilidades para com a educação, nessa etapa.

Os resultados das pesquisas estudadas ratificam que, no Brasil, existem insuficiências na arrecadação de recursos públicos pela maioria dos entes subnacionais, provenientes das disparidades do federalismo fiscal brasileiro (LIMA, 2019), o que, por conseguinte, impacta na oferta educacional desses sistemas. Os desdobramentos dessa problemática no atendimento à Educação Infantil, especialmente a creche, serão tratados mais adiante, dada a centralidade da temática nesta pesquisa.

A progressiva diminuição da atuação da União no financiamento da Educação Básica brasileira, sobretudo quando considerado que este é o ente da federação que detém a maior parte da arrecadação no modelo federativo fiscal do país, é outra convergência apontada nas pesquisas de Costa (2015) e Lima (2019). Contudo, apesar das ressalvas às fragilidades do

regime de colaboração no que compete à MDE, há destaque para a importância das transferências constitucionais automáticas, da complementação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do salário-educação, dos recursos adicionais advindos de programas do governo federal, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dentre outras participações indiretas da União no financiamento da Educação Básica (LIMA, 2019).

Tendo em vista a especificidade da nossa pesquisa sobre o financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB, damos especial destaque às principais abordagens encontradas sobre essa política de fundos, no conjunto das pesquisas levantadas a partir do termo “financiamento da educação básica”, no Catálogo da CAPES. Passemos a elas.

Numa perspectiva histórica, o FUNDEB é reconhecido como uma política de grande importância para o financiamento da educação, no Brasil,⁶ principalmente para as municipalidades com menos autonomia fiscal (PEREIRA, 2018). Porém, a despeito dos seus impactos positivos, as pesquisas apontam os limites desta política para a garantia da equidade fiscal e educacional entre os entes federados. Em alguns casos, inclusive, os estudos revelam queda no número de matrículas na Educação Básica nas redes públicas educacionais e aumento das mesmas nas redes privadas, praticamente, em todo o país (LIMA, 2019).

No que toca, mais especificamente, aos desdobramentos do FUNDEB na Educação Infantil, Pereira (2018) aponta que o gasto municipal, nesse segmento, é expressamente heterogêneo, no Brasil, sinalizando que os maiores gastos, por criança, estão localizados nos municípios das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, em detrimento das regiões Nordeste e Norte. Diante deste fato, ressaltamos que a questão da equidade na distribuição de recursos demanda que temas como federalismo, descentralização, gestão educacional e políticas públicas educacionais sejam colocados no cerne dos debates, junto à sociedade, para que o financiamento da Educação Básica possa atingir novos e positivos patamares, como defende Gonçalves (2013).

Com relação à redistribuição e alocação dos recursos do Fundo, Bernardo (2017) afirma que os municípios mais ricos e que mais repassam do que recebem recursos ao/do FUNDEB, no estado de Minas Gerais, investem menos no segmento da Educação Infantil e mais no Ensino

⁶ Além do FUNDEB, as duas maiores fontes de financiamento da Educação Básica, no Brasil, são: 1. a vinculação constitucional de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); e 2. o salário-educação. Os impostos vinculados são de ordem direta ou redistribuídos através das transferências estaduais ou municipais aos estados e municípios.

Fundamental. Por outro lado, os municípios com menos capacidade de arrecadação e que recebem mais do que repassam recursos do/ao FUNDEB investem de maneira uniforme, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino fundamental. Esses resultados sugerem implicações e desdobramentos nas políticas de financiamento e oferta educacional às crianças pequenas, cujos determinantes apontam a necessidade de continuidade de estudos e pesquisas sobre essa temática.

A busca pelo termo “financiamento da educação básica”, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, possibilitou, ainda, a identificação de outros temas pesquisados nesse campo, embora menos expressivos, em termos quantitativos, tais como: salário-educação, qualidade e educação, custo-aluno-qualidade, evolução histórica do financiamento da educação, gestão dos recursos educacionais, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), influências de organismos multilaterais nas políticas educacionais brasileiras, independência entre Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e investimento educacional, dentre outros. Nesse arrolamento, cabe destaque à expressividade das pesquisas sobre remuneração e valorização do magistério, sobre as quais, entretanto, não nos aprofundaremos nesta pesquisa.

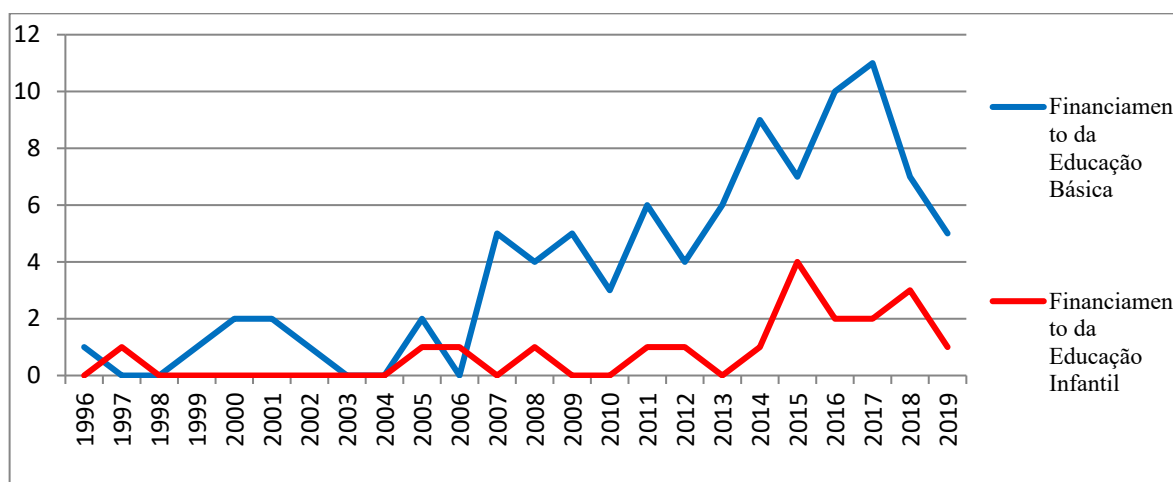
Enquanto elaborávamos este panorama das pesquisas no campo do financiamento da educação alocadas no *site* da CAPES, eis que nos deparamos com o estudo realizado por Cruz e Jacomini (2017), que, em parte, corrobora o alinhavo dessas nossas considerações. Em pesquisa sobre a produção acadêmica no campo do financiamento da educação, compreendida entre os anos de 2000 e 2010, as autoras afirmam que “o financiamento da educação tem conquistado espaço na agenda acadêmica” (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 347), ocupando as pautas de pesquisadores, de governos e de diversos segmentos da sociedade, sendo potencializado como campo de estudos, nas últimas décadas.

Não obstante, afirmam também que as produções acadêmicas têm indicado a insuficiência de recursos para o setor educacional. A partir das nossas incursões pela CAPES, podemos (re)afirmar, em diálogo com as autoras, a necessidade de ampliação de investimentos na área, cujas pesquisas “converge[m] para a conclusão da necessidade de mais recursos para a efetivação do direito à educação” (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 347). De maneira mais ampla, as autoras assinalam que as pesquisas realizadas no período entre 2000-2010 têm indicado que as responsabilidades de cada ente federado sobre o direito à educação da população brasileira, conforme previsto na CF/88 e na LDB nº 9.394/96, ainda não se concretizaram, integralmente, em nosso país.

A afirmativa de Cruz e Jacomini (2017, p. 348) de que “a garantia do direito à educação implica recursos para sua oferta” caminhará junto às nossas reflexões nesta pesquisa sobre as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com recorte na gestão do FUNDEB, com a qual corroboramos e reiteramos, com a proposição de que: criança no orçamento significa acesso à Educação Infantil, acesso à creche. Significa a garantia do direito à educação, em especial a um segmento geracional historicamente negligenciado e excluído de políticas mais robustas de financiamento educacional, no Brasil.

Sendo assim, a partir deste ponto, passaremos a tratar das especificidades do levantamento realizado no Catálogo da CAPES, com base no termo “financiamento da educação infantil”, cujo total dos trabalhos encontrados nos leva a sinalizar uma situação de alerta, por entendermos serem significativamente minoritários, quando comparados às pesquisas no campo da Educação Básica, de modo mais amplo. O Gráfico 4, a seguir, demonstra essa constatação.

Gráfico 4 – Financiamento da Educação Infantil e da Educação Básica – CAPES (1996-2019)

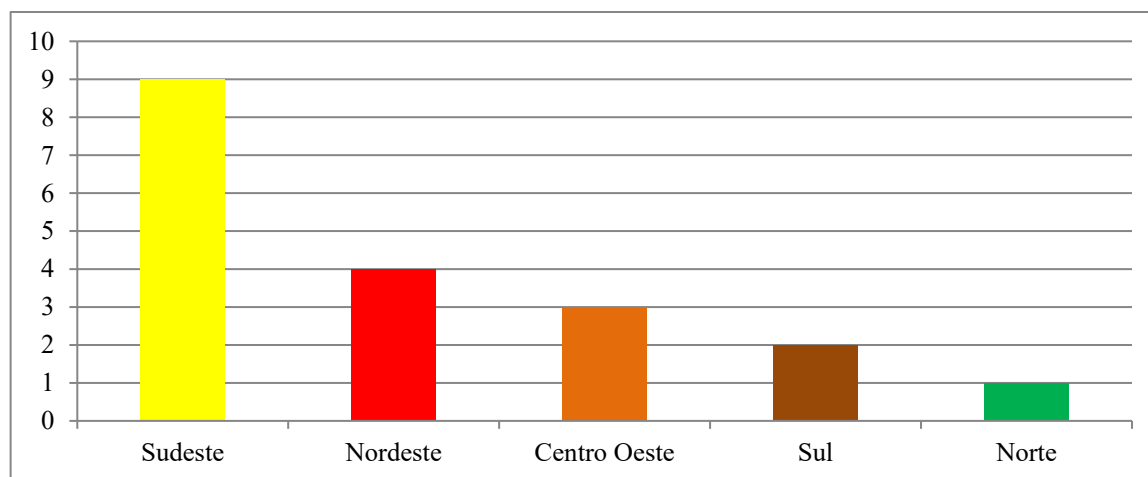


Fonte: A autora, 2021.

Em consonância, as análises realizadas por Cruz e Jacomini (2017, p. 356) indicam que “o campo do estudo do financiamento da educação carece de pesquisas dedicadas especificamente à Educação Infantil”. Embora seja possível observar, no Gráfico 4, aumento no número de pesquisas específicas nesse campo, a partir de 2014, é possível constatar que ainda existe expressiva distância quantitativa entre essas e as pesquisas sobre financiamento da Educação Básica, como campo mais amplo.

A seguir, o Gráfico 5 demonstra o quantitativo de pesquisas encontradas sobre financiamento da Educação Infantil, por regiões.

Gráfico 5 - Teses e Dissertações – Financiamento da Educação Infantil, por regiões – CAPES (1997-2019)



Fonte: A autora, 2021.

O menor quantitativo de pesquisas no campo do financiamento da Educação Infantil, entretanto, não significa que suas questões e problematizações sejam de menos relevância. Ao contrário, muitas denúncias são feitas sobre o não atendimento do direito educacional à totalidade das crianças pequenas, especialmente as que se encontram nas regiões mais desprovidas de recursos financeiros. Em seus estudos, Cruz e Jacomini (2017, p. 353) afirmam que os trabalhos voltados para o financiamento da Educação Infantil, entre 2000 e 2010, “informam que, apesar do aumento de recursos destinados a essa etapa, ainda não é garantido o atendimento de toda a demanda”.

Outro tema que se destaca em parte das pesquisas que levantamos na CAPES, a partir do termo de busca “financiamento da educação infantil”, aborda a profusão do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)⁷ e do Programa Brasil Carinhoso (BC),⁸ ocorrida no

⁷ O PROINFÂNCIA, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação (MEC), objetivando garantir o acesso de crianças às creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura das redes de Educação Infantil. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

⁸ Iniciativa do plano Brasil sem Miséria, o Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de buscar garantir o acesso e a permanência. Os recursos são destinados às crianças de zero a 48 meses, matriculadas em creches públicas ou

período posterior à primeira metade dos anos 2000, de forma mais intensa, a partir do ano de 2010, assinalando-as como políticas indutoras do governo federal em direção aos municípios.

Nesse contexto, destacamos o estudo de Fernandes (2018), que trata da participação do governo federal no financiamento da Educação Infantil, no período de 2000 a 2016. Entretanto, no que se refere aos programas PROINFÂNCIA e BC, a pesquisa alerta que as mudanças no projeto de governo e de sociedade, a partir dos anos de 2016-2017, apontam para uma possível descontinuidade nesses programas federais, o que pode submeter o financiamento da Educação Infantil às fragilidades de programas indiretos e descontínuos.

De modo especial, evidenciamos o estudo de Klosinski (2016) que problematiza a política de compra de vagas em escolas particulares, no município de Erechim/RS, revelando diversidade nos modelos e concepções de gestão para as políticas de Educação Infantil, no município pesquisado (KLOSINSKI, 2016). Em direção convergente, o estudo de Araújo (2015) afirma que o setor privado vem ocupando, gradativamente, mais espaço na oferta educacional no país, quadro mais expressivo no segmento creche, apontando para a possibilidade de que parcelas maiores dela poderão ser ocupadas pela iniciativa privada, até o ano de 2025.

Para efeitos desta pesquisa, registramos que os desdobramentos e as implicações da relação público-privado nas políticas educacionais brasileiras serão problematizados mais adiante, como temática que tem suas raízes na herança privatista e patrimonialista (ARELARO, 2008; MARTINS, 1994; PERONI, 2011) no processo de formação do Estado brasileiro. De antemão, anunciamos que, no município de São Gonçalo/RJ, campo investigativo deste estudo, o atendimento à Educação Infantil, especialmente a creche, vem ocorrendo, majoritariamente, na esfera privada, seja a mercantil, seja por meio da rede de creches comunitárias e filantrópicas conveniadas com a prefeitura, que supera a rede municipal estatal no atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade (LDE, 2020). Por sua vez, anunciamos que a rede conveniada apresentou aumento considerável, na atual gestão do Executivo municipal.

Duas abordagens sobre o FUNDEB identificadas na busca pelo termo “financiamento da educação Infantil” nos chamou a atenção. Em uma delas, Lima (2015) analisou os efeitos desta política em um município do estado do Paraná, concluindo que o aumento de gastos com a Educação Infantil, de forma mais intensa, a partir de 2010, contribuiu para a diminuição do déficit de vagas nesse segmento educacional, porém, ainda insuficiente para alcançar a Meta 1 do PNE 2014-2024. Por seu turno, Carneiro (2018) buscou analisar os efeitos do Fundo na

conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

oferta e no atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, no período entre 2007 e 2017, no município de Rio Branco, estado do Acre. A pesquisa apurou déficit na oferta de creche para as crianças na faixa etária de 0 a 1 ano, no período estudado.

De maneira especial, ainda nos referindo ao levantamento sobre o financiamento da Educação Infantil, no Catálogo da CAPES, mencionamos os estudos de Santos (2015), Botassin (2016), Machado (2017) e Prado (2019), que declaram, expressamente, o Estudo de Caso como perspectiva teórico-metodológica de suas pesquisas. Trata-se de estudos de cunho tanto qualitativo quanto quantitativo, que buscaram compreender e analisar a implementação das políticas de financiamento da Educação Infantil nas respectivas esferas locais investigadas, em interface com as políticas nos âmbitos nacional e internacional.

Em geral, os estudos indicaram que o desenho atual da política brasileira de financiamento educacional não é suficiente para a efetiva democratização da Educação Infantil, dada a reduzida participação da União no financiamento da Educação Básica e a limitada capacidade econômica e gerencial dos municípios, agravada pela descontinuidade das políticas locais. As pesquisas perpassaram pelos campos do financiamento e da gestão local, buscando identificar quais foram os resultados da ação dos gestores municipais na materialização do direito à Educação Infantil, nas redes estudadas.

Por fim, o último movimento de busca na CAPES utilizou o termo “fundeb”, cujo resultado, restrito às teses, totalizou 61, porém, apenas 4 fizeram menção expressa à Educação Infantil – creche e/ou pré-escola –, em seus títulos e/ou resumos. A partir de nossas leituras, foi possível perceber a ênfase dessas pesquisas em analisar em que medida o FUNDEB se constitui política efetiva para financiar adequadamente a expansão da Educação Infantil, nos municípios investigados (CRUZ, 2017; FERNANDES, 2013; SANTOS, 2015).

Santos (2015) trabalhou fundamentado na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, à luz do materialismo histórico-dialético, partindo do fenômeno imediato para, em seguida, compreender a realidade concreta a partir de suas determinações e contradições. O autor ressaltou a importância histórica do FUNDEB no financiamento da Educação Infantil, indicando significativos avanços para a expansão e consolidação dessa etapa educacional. Contudo, denuncia a limitação de recursos e a ausência de critérios de cálculo e de redistribuição baseados em estudos objetivos sobre custos educacionais. O autor afirma, ainda, que os limites do FUNDEB estão localizados na sua própria estrutura, que tem a política econômica liberal como sustentação e orientação.

Fernandes (2013) constatou um aumento progressivo de matrículas e o fenômeno da municipalização no segmento da Educação Infantil, em 2007, ano de implementação do

FUNDEB, assim como aumento de recursos na rede municipal de educação de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul. Entretanto, concluiu que os valores do gasto/aluno/ano ficaram abaixo dos praticados antes da implementação do fundo.

Outra pesquisa relevante tratou das políticas de atendimento à creche nos municípios brasileiros, analisando os avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais, com destaque ao FUNDEB e ao Programa BC (CRUZ, 2017). Constatou-se que houve cooperação do governo federal com os municípios por meio de programas e outras formas de apoio técnico, em especial entre os anos 2010-2015, porém, com concentração decisória na União e pouca autonomia aos municípios. A autora afirma que a adesão municipal aos programas federais ocorre de forma gradual e desigual nos municípios brasileiros. O estudo mostrou que tanto o FUNDEB quanto a ação BC impactaram no aumento das matrículas em creches e que, ambos, possuíam mecanismos de indução.

Nossa incursão nas pesquisas levantadas a partir do termo de busca “fundeb” possibilitou aproximação com as análises de Davies (2000; 2014), Farenzena e Luce (2014), Pinto (2012), dentre outros autores e autoras com os quais dialogaremos no próximo capítulo, quando estes afirmam a má distribuição e escassez de recursos para a educação, apesar dos avanços da contemporânea política de Fundos, especialmente no segmento da Educação Infantil. Ademais, Cruz e Jacomini (2017) em seus estudos sobre a produção das pesquisas no campo do financiamento da educação, entre os anos de 2000 e 2010, constataram que

Embora os estudos sobre Fundef/Fundeb abordem a questão da inclusão ou exclusão das demais etapas e modalidades da educação básica na política de fundos, assim como as consequências da inclusão ou exclusão quanto à contenção ou ampliação das matrículas, abordagens específicas sobre educação infantil [...] indicaram o problema da insuficiência de recursos para a democratização do acesso, permanência e qualidade da oferta [...] (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 357).

Finalizando o nosso esforço de realizar um estado do conhecimento (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) sobre a produção e circulação de pesquisas acadêmicas no campo do financiamento da Educação Infantil e não convencidos de que os resultados das buscas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES tivessem esgotado nossas possibilidades exploratórias, partimos para outro investimento, descartando, assim, qualquer dúvida quanto à chance de ampliação do panorama apresentado. Desse modo, o último passo se consolidou com a busca nos Anais das Reuniões Científicas – nacionais e regionais – da ANPED.

Inicialmente, investigamos no Grupo de Trabalho (GT) 07 – Educação de Crianças de 0 a 6 anos –, valendo-nos dos termos “financiamento” e “fundeb”, porém, qual foi a nossa

admiração ao não identificarmos qualquer produção sobre o tema em questão, ou similares, nesse GT. Diante do resultado negativo, no intuito de explorar um pouco mais a busca, partimos para o GT 05 – Estado e Políticas Educacionais –, no qual, a partir dos mesmos termos utilizados para as buscas no GT 07, foram encontradas 6 publicações de trabalhos completos. As investigações em ambos os GTs compreenderam o período entre os anos de 2007 e 2019, conforme Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Anais das Reuniões Científicas – nacionais e regionais – ANPED (2007-2019)

Anais da ANPED – nacionais e regionais – (2007-2019)			
Termos de busca	GT 07	GT 05	Total
“financiamento” e “fundeb”	0	6	6

Fonte: A autora, 2021.

Diante do resultado negativo das buscas no GT 07 da ANPED, algumas questões nos inquietaram, nos levando a pensar sobre quais seriam os motivos para esse aparente silenciamento. Exclusão, negligenciamento, desinteresse? Ausência de submissões de trabalhos sobre o tema? Não aprovação dos trabalhos que, presume-se, foram enviados? Haveria uma justificativa para a ausência de investidas dos pesquisadores, na vertente do financiamento da educação, junto ao GT 07 da ANPED?

Tais interrogações nos conduzem ao diálogo com Bakhtin (2014) em relação à compreensão da linguagem como campo político-epistêmico tensionado por conflitos sociais, materiais e simbólicos em disputa por ideologias e hegemonia de sentido. Em seus estudos sobre a filosofia da linguagem, o autor defende a relação dialética que a palavra mantém com o contexto histórico-social que a atravessa; portanto, reconhece a dimensão socioideológica em suas relações de produção e circulação.

Seguindo na intenção de democratizar o debate público em torno das políticas de financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, alertamos para o silenciamento, nesse campo, como uma imposição política, monológica e coercitiva. Contudo, em Bakhtin (2014), compreendemos o silêncio como uma ocorrência de sucessão de vozes caladas. Silenciam-se algumas vozes para que outras sejam ouvidas, legitimando e autorizando alguns discursos e constringendo outros. Não consideramos gratuitos os supostos “vazios” quando o que está em disputa são as políticas de financiamento à creche. Esses “vazios” são encharcados de intencionalidades políticas, na medida em que estão atravessados por diversos interesses e correlações de forças.

A ausência constatada nos leva a problematizar o caráter periférico do financiamento público para a Educação Infantil, parecendo refletir o traço histórico da cultura do não direito à educação, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos, questão nodal que ainda se manifesta nas diversas formas em que a sociedade civil, em seus múltiplos interesses, tem respondido a esta demanda. Acreditamos que, de alguma forma, este cenário pode estar refletido no histórico do atendimento à creche, no contexto local investigado, em suas disputas orçamentárias e diferentes formas de atendimento.

Por fim, do total dos 6 trabalhos encontrados no GT 05, da ANPED, apenas 1 se dedicou a discutir a Educação Infantil, de forma mais aproximada, no qual Sousa Junior (2007) buscou investigar se a nova dinâmica de financiamento, o montante de recursos empregados e os mecanismos de fiscalização do FUNDEB seriam suficientes para consolidar uma nova estrutura que revolucionasse as condições de oferta da educação pública no país. Nesse sentido, projetou que, ao favorecer mais as redes estaduais que repassam menos recursos para os municípios, o FUNDEB continuaria deixando a Educação Infantil no escopo de uma política claudicante, no tocante ao seu financiamento.

Faz-se importante ressaltar que as pesquisas levantadas, tanto na CAPES quanto na ANPED, datam até o ano de 2019, em virtude do ano de realização da consulta, em 2020. Entretanto, ao revisitar ambas as plataformas, no ano de 2022, foi possível identificar defesas de Dissertações e Teses, bem como publicações de trabalhos no GT 07 da ANPED, sendo possível inferir que a recente e acirrada disputa em torno do FUNDEB permanente, aprovado em 2020, possa ter contribuído para atualizar e ressignificar as demandas de investigação sobre o tema do financiamento da educação nos cursos de pós-graduação no país.

Esperamos que este panorama tenha contribuído para afirmar a importância da reconstrução do estado do conhecimento (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020) como uma contribuição importante na constituição do campo teórico sobre a temática investigada, em concordância com a afirmativa das autoras de que “as revisões bibliográficas do tipo ‘Estado do Conhecimento’ [...] são importantes instrumentos que contribuem no acompanhamento histórico da produção do conhecimento [...] e favorecem o intercâmbio entre os diferentes campos do saber” (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020, p. 9).

Ainda de acordo com as autoras, estudiosos como Romanowski e Ens (2006) e Vosgerau e Romanowski (2014) defendem que a possibilidade de aprofundamento do conhecimento produzido é fundamental para a delimitação de um campo investigativo, em tempos de complexas mudanças decorrentes dos avanços da ciência, reafirmando o lugar da universidade na produção e democratização do conhecimento. Afirmam que “as revisões na literatura

científica podem contribuir para conhecer o percurso histórico das pesquisas de uma área ou um tema a ser consolidado” (SILVA; SOUZA; VASCONCELLOS, 2020, p. 5).

Esperamos, também, ter logrado êxito em justificar a necessidade de ampliação de pesquisas que busquem problematizar e reafirmar, política e epistemicamente, o direito à educação das crianças pequenas, no âmbito das políticas de financiamento. Assim, buscamos fundamentar a relevância e o empenho na realização desta pesquisa, que objetivou investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ.

A seguir, discorreremos sobre o Estudo de Caso enquanto perspectiva teórico-metodológica deste estudo.

1.2 O estudo de caso como perspectiva teórico-metodológica

Do ponto de vista epistêmico, a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso se apresentou como apropriada aos objetivos desta pesquisa, na medida em que possibilitou explorar nosso objeto de investigação nas dimensões histórica, social, política, econômica e cultural, permitindo pensar e problematizar, de maneira ampla, as questões em torno das políticas de financiamento para a educação das crianças de 0 a 3 anos, a partir da gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ.

Para tanto, no processo de construção desta tese, reconstruímos os argumentos acerca da relevância da perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso como um caminho para a apreensão e compreensão das complexidades e particularidades do município gonçalense, e de como as possibilidades desta perspectiva foram essenciais para investigar o campo do financiamento da educação da pequena infância, nessa municipalidade.

Entendemos que a metodologia do Estudo de Caso favorece um recorte empírico que potencializa a aproximação com o cenário local investigado, entrelaçando-o ao objeto de estudo, que se traduz na complexidade das políticas de financiamento para a creche, particularmente a gestão do FUNDEB, e em como essas políticas se desdobram na organização do sistema educacional local, nas possibilidades de acesso, bem como na qualidade educacional prestada.

Nessa perspectiva, Robert Stake (2013a, 2013b) chama a atenção para o fato de que o Estudo de Caso é extremamente pertinente para a compreensão de fenômenos que dificilmente

podem ser isolados ou dissociados de seus contextos, possibilitando, desse modo, elaborar o conhecimento de forma aprofundada, o que destaca as particularidades ligadas às múltiplas manifestações locais, em torno do objeto pesquisado.

No que diz respeito ao Estudo de Caso, Stake (2013b) explica tratar-se de uma vertente de pesquisa de cunho etnográfico e qualitativo:

A pesquisa qualitativa [...] procura eventos ou casos que sejam de interesse. [...] O caso pode ser uma pessoa, mais frequentemente será um grupo de indivíduos, um programa ou algum esforço coletivo indeterminado. O pesquisador, naturalmente, considera certas propriedades ou variáveis, mas estas não se tornam o ponto de convergência do estudo. Determinados momentos, lugares ou pessoas passam a ser o centro do enfoque. A sua singularidade, ironicamente, pode ser considerada como uma base para compreensão do típico e do geral. Em estudos quantitativos, a singularidade individual é tratada como variância do erro. Ao contrário, na perspectiva [qualitativa-naturalista], o problema é investigado mais cuidadosamente (STAKE, 2013b, p. 21).

Ao tratar do Estudo de Caso, o autor preocupou-se em elucidar o que considera a distinção mais importante entre pesquisa quantitativa e qualitativa. Segundo suas análises, tal distinção é de natureza epistemológica em relação às generalizações que os dois tipos de pesquisa proporcionam. Assim, explica que a corrente investigativa de cunho etnográfico e qualitativo, que acolhe a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, “é caracterizada por dados obtidos a partir de um pequeno número de casos, sobre um grande número de variáveis” (STAKE, 2013b, p. 20). Inscrito na perspectiva qualitativa/naturalista,⁹ o Estudo de Caso presta especial atenção às determinações do fenômeno investigado, aproximando-se, mais efetivamente, do seu contexto e das suas complexidades.

Segundo Stake (2013a), o interesse pelo método qualitativo-naturalista em pesquisa educacional, tendo como um dos seus maiores expoentes o Estudo de Caso, recrudescer, nos últimos anos, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. Ao contrário dos métodos de pesquisa tradicionais – alinhados ao misticismo dos intervencionistas – no sentido da relação estímulo-resposta, ou do instrumentalismo e/ou do desenvolvimentismo, no conjunto das concepções do Positivismo, o Estudo de Caso, assim como outras perspectivas críticas, abre espaço para a subjetividade e o posicionamento engajado do pesquisador, buscando o aprofundamento analítico-conceitual, as possibilidades de relacionar o fenômeno estudado com suas dimensões macro e microsociológica, bem como o revigoramento das conclusões da pesquisa.

⁹ Os métodos podem ser denominados como “etnográficos, ou naturalistas, ou qualitativos, ou fenomenológicos. Ainda que essas palavras signifiquem coisas distintas, coletivamente, entretanto, enfatizam a singularidade (*uniqueness*) e a contextualidade de cada situação educacional” (STAKE, 2013a, p. 5).

Discutindo a proposição metodológica de Robert Stake (2013a), Ludke (2013, p. 15) afirma que o Estudo de Caso procura “responder à exigência de melhores e mais efetivas contribuições da pesquisa para a realidade da prática educacional”, buscando retratar o fenômeno pesquisado em sua inteireza e complexidade. O Estudo de Caso permite, ainda, “a integração entre métodos de análise qualitativa e quantitativa” (LUDKE, 2013, p. 17). A esse respeito, a autora exorta ser fundamental a superação do falso conflito entre análises qualitativas e quantitativas e orienta a busca de métodos que “realmente procurem responder às necessidades sentidas pelos que trabalham em educação e querem melhorá-la” (LUDKE, 2013, p. 17).

A autora avança, ao tratar do *status* da metodologia do Estudo de Caso, afirmando que

[...] como membro do grupo de métodos chamados etnográficos, [o Estudo de Caso] vai conquistando seu espaço num movimento por vezes considerado contrário a alguns dos pressupostos que amparam os métodos mais tradicionais: por exemplo, ele privilegia o enfoque do todo, em detrimento da análise de variáveis preestabelecidas; assume a importância da subjetividade para o conhecimento científico; estimula mais o desenvolvimento de padrões sugeridos pelos próprios dados, do que a testagem de hipóteses prefixadas (LUDKE, 2013, p. 16).

Assim, a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso permite a abordagem de uma grande variedade de problemas, embora se debruce nas particularidades e especificidades de determinado fenômeno. Desse modo, ao contrário do que dissemina o senso comum, a análise do fenômeno investigado sob esse viés não apenas permite, mas, sobretudo, corrobora a cientificidade acadêmica e histórico-social da pesquisa.

Consideramos importante destacar que as considerações aqui tecidas sobre o Estudo de Caso não se tratam, necessariamente, de uma novidade, mas de uma concepção teórico-conceitual que remonta, pelo menos, a meados do século XIX. A esse respeito, Netto (2011) nos lembra que a questão do método, em Marx, fundamentada no campo do materialismo histórico-dialético, é consequência de uma longa elaboração teórica, cujo estágio inicial pode ser localizado nos Manuscritos econômico-filosóficos, de 1844 e, elaboração mais complexa, em *O capital*, em 1868.

Acreditamos que as formulações teórico-metodológicas inscritas no materialismo histórico-dialético ganham articulação e sustentam, epistemicamente, o Estudo de Caso, na medida em que, em escopo mais amplo, substanciam caminhos para pensar o objeto investigado não apenas como uma questão particular, mas em relação direta com a totalidade histórico-social. Assim, o diálogo com o legado materialista e histórico fundamenta a opção metodológica desta pesquisa, uma vez que o Estudo de Caso visa a abordagem de situações

concretas sem anular o esforço teórico e epistêmico de reconhecê-las em suas particularidades e singularidades em relação com a complexidade do todo.

Para Marx, o objeto de pesquisa – que, no seu caso, era a forma histórica e específica de produção material: a produção burguesa moderna, em ascensão na Inglaterra, no século XIX – tem existência concreta e objetiva, não dependente do pesquisador para existir. Os pressupostos de análise são reais e os sujeitos envolvidos, constituídos em suas condições materiais e sociais de vida, historicamente produzidas e determinadas.

Segundo Netto (2011), Marx não hesita em qualificar o método materialista histórico-dialético como aquele que consiste em elevar a investigação do abstrato ao concreto, através do sujeito pensante, ao apropriar-se da realidade do mundo. Por sua vez, o conhecimento do concreto é possível, considerando-se sua universalidade, singularidade e particularidade. Por isso, a apreensão aprofundada de um objeto requer o conhecimento das suas múltiplas determinações com vista à produção do “concreto-pensado”, como já diz a teoria marxiana.

Nesse alinhamento, seguimos com a apresentação de três aspectos-chave na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, definidos por Stake (2013a) e sintetizados por Ludke (2013), em direção aos desafios teórico-práticos orientadores da nossa pesquisa.

Os três aspectos-chave se referem:

1. às/aos questões/problemas (*issues*) básicas(os) para o estudo, consideradas(os) como organizadores conceituais;
2. ao estabelecimento rigoroso dos limites do Caso;
3. à busca de padrões emergentes ou configurações recorrentes de dados, compreendidos como regularidades que possibilitam discernimento sobre a natureza do problema pesquisado.

Com base nesses três aspectos-chave e diante do objetivo da presente pesquisa, sustentamos a investigação a partir de alguns “problemas básicos” (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a), aprofundados em dois eixos principais, a saber:

- **1. Políticas de financiamento da Educação Básica e Educação Infantil:** Federalismo; Descentralização; Municipalização; Regime de Colaboração entre os entes federados; Papel da União no financiamento da Educação Básica; (Novo) FUNDEB; Marcos Legais (legislações) que normatizam o financiamento e a oferta educacional, em creches; Processos de construção dos sistemas municipais de Educação Infantil, pós-LDBEN nº 9.394/96.

- **2. Fatores que influenciam as políticas locais:** Histórico político-institucional; Conservadorismo; Patrimonialismo e Relação público-privado; Características sociodemográficas e econômicas; Principais conflitos e atores envolvidos na arena decisória da agenda pública; Histórico das políticas educacionais para as crianças de 0 a 3 anos; Capacidade financeira e administrativa para a oferta de creche.

Como primeiro movimento da pesquisa, buscamos a reconstrução crítica do estado do conhecimento já produzido acerca das questões que presumimos estarem relacionadas ao objeto de estudo, tal como apresentamos na subseção anterior 1.1 *Um panorama da produção e circulação de pesquisas no campo do financiamento da educação*, o que possibilitou a delimitação mais concreta do problema a ser investigado.

Assim, a pesquisa está assentada em algumas referências e categorias principais, a saber: Fúlvia Rosemberg, Rosania Campos, Maria Carmem Silveira Barbosa e Nicholas Davies (Políticas de Financiamento da Educação Infantil); Romualdo Portela de Oliveira, Wagner Santana, Carlos Abicalil, Odorico Neto, José Marcelino de Resende Pinto, Nalú Farenzena, Donald Bello de Souza, Alzira Batalha Alcântara e Maria Celi Vasconcelos (Federalismo/Descentralização/Regime de Colaboração); Luis Antonio Cunha (Conservadorismo); Lisete Arelaro, Vera Maria Vidal Peroni e José de Sousa Martins (Patrimonialismo e Relação público-privado); Maria Isaura de Queiróz e Otaíza de Oliveira Romanelli (Mandonismo/Patrimonialismo); Celso Daniel, Sofia Lerche Vieira, Márcia Soares de Alvarenga e Maria Tereza Goudard Tavares (Poder Local e Políticas Públicas Educacionais), entre outros autores e autoras com os/as quais dialogamos de forma mais aprofundada e apresentaremos nos capítulos subsequentes.

Referindo-nos a mais um aspecto-chave da perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, nos empenhamos em apresentar os “limites” (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a) do fenômeno a ser investigado. Desse modo, em consonância com os eixos e temas de estudo referidos, anunciamos a seguinte questão central condutora do percurso investigativo: *Quais principais dilemas e tensões se manifestam no cenário local das políticas de financiamento à creche e influenciam a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ?*

Por fim, o terceiro e último aspecto-chave da perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso sinalizado por Stake (2013a) e evocado por Ludke (2013) é a busca de “padrões emergentes” dos dados. Quanto a esse aspecto, no que se refere ao conjunto dos procedimentos metodológicos com vista à apreensão e ao acompanhamento sistemático do contexto da

Educação Infantil em São Gonçalo/RJ, nos valem de: a) levantamento e recolhimento de dados em plataformas censitárias, político-econômicas, educacionais e orçamentárias; b) consultas a documentos, além de fontes múltiplas de registros e informações relativas ao objeto de estudo, tais como relatos, reportagens, matérias, etc.; c) entrevistas semiestruturadas com atores-chave da política educacional local, em busca de sedimentar a problematização e análise teórico-conceitual da pesquisa.

Feita a descrição dos principais fatores e elementos que conduziram o processo de investigação, evidenciamos que a perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso procura, de modo específico, observar as múltiplas determinações que incidem sobre o fenômeno investigado no contexto em que ocorre, predominando, conforme explicam Stake (2013a; 2013b) e Ludke (2013), os sentidos da história e da cultura, em sua totalidade e complexidade.

Nesse entendimento, no exercício de interpretação das questões orientadoras da pesquisa, procuramos nos aproximar do conceito de “poder local”, em diálogo com autores, como Daniel (1988), Vieira (2011) e Alvarenga e Tavares (2015), com os quais compreendemos que as dimensões e tensões no campo das políticas educacionais guardam estreita relação com o entendimento do poder local como instância na qual a complexidade e a contextualidade, no campo político, ganham materialidade.

Daniel (1988) examina a lógica do poder local em áreas urbanas brasileiras, em período recente, atualizando-as em relação às feições das antigas práticas oligárquicas no Brasil de fins do século XIX e início do século XX, em que predominava o fenômeno agrário do “coronelismo” (LEAL, 1997) nas relações políticas brasileiras.¹⁰ O autor remete o local à esfera municipal que, apesar da autonomia relativa frente às instâncias supranacionais, em particular à esfera central, está condicionado às interseções e contradições entre o material e o simbólico e entre o econômico e o político, nos contornos do Estado capitalista brasileiro.

Para Daniel (1988), o poder local encontra-se no interior de um movimento contraditório e, como tal, deve ser abordado e interpretado, constituindo-se nas disputas entre o poder político, o poder econômico, de nível material, e o poder social, de nível simbólico, nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, na esfera municipal. No caso desta pesquisa, procuramos traçar algumas considerações a partir da identificação de distintos agentes e setores que, na perspectiva analítica oferecida por Daniel (1988), em maior ou menor intensidade, representam seus interesses nas políticas locais de financiamento à creche, constituindo

¹⁰ O autor faz referência à clássica obra *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, que aborda o fenômeno do coronelismo, no Brasil, durante a República Velha e seus resquícios nas atuais relações políticas brasileiras.

múltiplas relações entre Estado e sociedade civil no município investigado, como buscamos tratar ao longo desta tese.

Ainda sobre o poder local, Alvarenga e Tavares (2015) afirmam ser necessário realizar a leitura do lugar como categoria político-epistêmica e prático-política, em busca de investigar os sentidos das ações dos diferentes grupos em disputa pelo atendimento de seus interesses. Apontam, ainda, para a necessidade de estudos que compreendam as políticas públicas educacionais, e seus efeitos no lugar, como expressões tanto das ações dos gestores locais quanto dos agentes da sociedade.

Do ponto de vista da abordagem do município de São Gonçalo como esfera do poder local e como o lugar em que as políticas de financiamento e atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos são pensadas, concretamente, buscamos compreendê-lo como

[...] escala de poder enquanto parte dinâmica da totalidade, [...]. Estudar políticas públicas locais, em específico, as políticas públicas educacionais, demanda uma abordagem teórico-metodológica que se realiza a partir de leituras e análises da realidade compreendida como concreto pensado [...] (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 58).

Tomar o município de São Gonçalo como “concreto pensado” é um princípio que se inscreve no materialismo histórico-dialético, de modo mais abrangente, perspectiva que envolve, também, o Estudo de Caso, conforme já sinalizado. Assim, admitimos a inter-relação dos elementos locais e conjunturais nas políticas de financiamento para a educação das crianças de 0 a 3 anos, particularmente a gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ, tomando “a perspectiva do *lugar* como espaço por onde se engendram ações e diferentes relações de força que dinamizam e produzem o território” (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 67).

Por sua vez, Vieira (2011) problematiza a noção de poder local, no campo da educação, tangenciada por uma vertente que questiona os ideais de suposta maior autonomia e democratização das políticas, na esfera local. A autora explica que os pressupostos democráticos, defendidos pelos gestores das políticas locais no escopo da descentralização/municipalização, em última instância, podem ser questionados, uma vez que não se constituem, de fato, em práticas efetivas de participação da sociedade civil nos espaços decisórios.

No debate contemporâneo, em diálogo com Daniel (1988), Vieira (2011) e Alvarenga e Tavares (2015), compreendemos que os estudos referendados pela noção do poder local adquirem densidade e evidência nos contornos teóricos da descentralização administrativa como forma de organização do poder estatal, além de estarem densamente atravessados pelas

orientações neoliberais e de racionalidade técnica, no escopo do Estado capitalista brasileiro, pressupostos que serão abordados no Capítulo 2, desta tese.

Em vista do exposto, reafirmamos a cidade de São Gonçalo/RJ como campo investigativo da presente pesquisa, ou seja, como o lugar em que o problema a ser investigado é pensado em sua essência, processualidade, complexidade e estrutura. Trata-se de um município localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (RMRJ), segunda maior do país (CASA FLUMINENSE, 2020), com uma população estimada em mais de 1 milhão de habitantes (IBGE, 2021a), sendo o 2º município mais populoso do estado, atrás, somente, da capital, e 16º do Brasil. Possui baixa arrecadação tributária própria, ou seja, é dependente das transferências constitucionais do estado e da União e da redistribuição do FUNDEB, o que anuncia as complexidades envolvidas na capacidade institucional de financiamento e atendimento público educacional.

Feitas as devidas considerações sobre a pertinência da metodologia do Estudo de Caso para a nossa investigação, consideramos importante, de igual modo, demarcar a perspectiva crítica através da qual buscamos problematizar e inquirir a realidade pesquisada. Acreditamos que tal perspectiva se alinha ao componente político da pesquisa como uma das especificidades do Estudo de Caso, conforme discutido por Stake (2013a, 2013b) e Ludke (2013).

Assinalamos a perspectiva crítica no Estudo de Caso em interseção com as concepções do materialismo histórico dialético, esperando que as problematizações ora tecidas, do ponto de vista político e conceitual, transponham uma apresentação estritamente genérica e formal, mas que, em contrapartida, caminhe em direção a uma interpretação ampla e consubstanciada do fenômeno pesquisado. Como resgata Netto (2011, p. 23), o processo do conhecimento teórico se dá em “uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. [O que] exclui qualquer pretensão de ‘neutralidade’, geralmente identificada como ‘objetividade’”.

Ao tratar da perspectiva crítica no bojo das concepções teórico-metodológicas nas pesquisas de cunho qualitativo, Oliveira (2000, p. 24), outro autor com quem buscamos diálogo, nos chama a atenção para o fato de que “acreditar ser possível a neutralidade idealizada pelos defensores da objetividade absoluta, é apenas viver em uma doce ilusão”, especialmente em virtude do caráter político e epistemicamente comprometido do pesquisador. Assim, acreditamos que a perspectiva investigativa do Estudo de Caso não se furta às subjetividades e às condições históricas e concretas que cercam todos os sujeitos envolvidos no processo estudado.

Enquanto educadora, atuante em redes públicas de Educação Básica no leste metropolitano fluminense, e pesquisadora inserida no PPG-EDU Processos Formativos e

Desigualdades Sociais, da UERJ-FFP, me oponho à pretensa ideologia de neutralidade científica, assumindo, pois, o compromisso ético e político de identificar e problematizar, no exercício desta pesquisa, os elementos estruturais e políticos que perpassam o campo do financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na esfera local gonçalense, em defesa do direito à educação da pequena infância, nesta municipalidade.

Ao refletir sobre o “labirinto” dos referenciais teóricos no qual se situam, hoje, as ciências sociais e humanas, dentre elas o campo educativo, convenientemente, Frigotto (2016) nos alerta para a necessidade de resgate da dialética, da criticidade e da historicidade via posicionamento ético e político do pesquisador. Nesse caminho, buscamos distinguir, nos planos histórico, material e concreto, os fenômenos que interferem e condicionam as políticas de financiamento e atendimento educacional às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, em dimensão estrutural, buscando uma problematização crítica e ético-política em relação à realidade investigada, em sua complexidade.

No esforço feito até aqui, esperamos ter apresentado nosso objeto e objetivo de investigação, bem como os marcos teóricos e metodológicos que nos serviram de aporte, construindo e delimitando um percurso analítico que, nas palavras de Frigotto (2016),

[...] nos permite relacionar o recorte de um objeto de análise e sua delimitação a uma totalidade histórica mais ampla.

A ciência, diferente da filosofia e da arte, padece da necessidade de delimitar seus objetos. Não é possível pesquisar tudo ao mesmo tempo e nem todos os campos do conhecimento. Mas delimitar não é fragmentar e atomizar. A vigilância crítica ao delimitar um objeto e as mediações que o constituem numa totalidade concreta são os elementos básicos que caracterizam o caráter dialético e, portanto, histórico do método [na perspectiva materialista histórico-dialética] (FRIGOTTO, 2016, p. 74).

Feitas as considerações pertinentes até aqui, acreditamos ter avançado ao apresentar o panorama das pesquisas no campo do financiamento da Educação Infantil, bem como o delineamento teórico-metodológico da investigação, evidenciando a busca por um movimento dialógico e dialético, com vistas à compreensão e ao adensamento das questões investigadas, na esfera local gonçalense, produzidas e reproduzidas no movimento inerente à pesquisa, buscando pistas para adensá-las e ressignificá-las.

1.3 Procedimentos metodológicos

Esta seção reserva especial atenção ao registro dos procedimentos metodológicos desenvolvidos na pesquisa, se dedicando a explicitar como foi construída a aproximação com o contexto local gonçalense, do ponto de vista da apreensão das relações sociais e político-institucionais estabelecidas. Tal empenho se revela no esforço de compartilhar como nossas questões de pesquisa se traduziram nos procedimentos metodológicos em suas complexidades e particularidades. Assim, anunciamos que as principais mediações se deram por meio de entrevistas semiestruturadas e levantamento de dados nas plataformas institucionais, além de estudo e análise documental.

1.3.1 Entrevistas semiestruturadas

Considerando que as disputas e as representações de interesses são elementos intrínsecos à formulação de políticas, conforme considerações de Coutinho (1995), e, igualmente, que “o campo dos estudos políticos e sociais não existe sem dissonância”, segundo afirmativa de Nogueira (2003, p. 185), elegemos a realização de uma série de entrevistas semiestruturadas como caminho e procedimento metodológico importante para tangenciar os interesses e tensionamentos envolvidos nas políticas de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na esfera local gonçalense.

Acreditamos que o campo do financiamento educacional encontra-se perpassado por interesses distintos representados por diversos segmentos da sociedade civil em busca de obter a hegemonia de suas políticas e ações, tanto na esfera local, quanto nas esferas mais amplas da sociedade. Seguindo o legado gramsciano, Nogueira (2003, p.185) afirma que hegemonia é “um conceito empregado basicamente para caracterizar a capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança”.

Nesse sentido, acreditamos que as diferentes vozes dos entrevistados, interlocutores da pesquisa com quem dialogamos, nos ajudam a compreender e tensionar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município investigado, com foco na gestão do FUNDEB, bem como identificar que elementos, com ênfase nas relações entre o

poder local e as políticas educacionais, influenciam a oferta de vagas no segmento creche, tendo em vista o cenário das políticas de financiamento educacional, nesse município.

Para as entrevistas semiestruturadas, foram elencados atores-chave da política educacional gonçalense, representantes de diferentes segmentos e instituições consideradas representativas na esfera local. Em dimensão qualitativa, por meio das conversas aqui escudadas com os nossos interlocutores, as entrevistas permitiram cotejar questões nodais na política gonçalense no que se refere ao financiamento e à oferta de creche.

Assim, foram realizadas 8 (oito) entrevistas ao longo dos meses de março, abril, maio e julho de 2022,¹¹ buscando interlocução com as seguintes representações:

- representantes da sociedade civil:
 - membros e ex-membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS-FUNDEB);
 - diretora e coordenadora pedagógica de um centro comunitário de atendimento à creche, conveniado com a prefeitura;
- representantes do Poder Executivo:
 - profissionais atuantes em setores estratégicos da Secretaria Municipal de Educação;
- representante do Poder Legislativo:
 - presidente da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores.

O Quadro 1 apresenta os sujeitos entrevistados, nossos interlocutores na pesquisa, identificando-os junto as suas respectivas representatividades. A disposição dos mesmos obedeceu à ordem em que as entrevistas foram realizadas, de acordo com os contatos iniciais feitos pela pesquisadora e as disponibilidades de cada um/uma.

¹¹ No período em que as entrevistas foram realizadas, de acordo com a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), São Gonçalo registava 3.988 óbitos e 156.021 casos confirmados de Covid-19. Em 17 de maio de 2022, o município contabilizava 1.861.663 aplicações de doses de vacina contra o Coronavírus, considerando todo o ciclo vacinal. Disponível em: <<https://www.saogoncalo.rj.gov.br/boletim-coronavirus-17-05-2022/>>. Acesso em: 17 maio 2020. Esses dados retratam alguns indicadores do período pandêmico na cidade, agravado pelas consequências de uma conjuntura política negligente e morosa, principalmente por parte do governo central, diante do avanço da crise sanitária sobre a população. Registramos que os desdobramentos da pandemia impactaram nossas aproximações com o campo de pesquisa, principalmente nas mediações por meio das entrevistas que, realizadas durante o período chamado de “novo normal”, uma parte considerável foi possibilitada via chamadas de vídeo, por aplicativos, por proposição e/ou preferência dos próprios entrevistados. Ressaltamos que a pandemia alargou um viés para a prática de relações outras, remotas, virtuais, e novas formas de interação e comunicação, mudanças que, acreditamos, já impactam e ressignificam o curso da história. Outra parte das entrevistas foi realizada presencialmente.

Quadro 1 – Sujeitos entrevistados

Interlocutor/a	Identificação
01	<p>Nome: Maria Alice Veiga e Souza</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-presidente do CACS FUNDEB/SG (01/2020-03/2021) ➤ Ex-representante dos professores/as no CACS FUNDEB/SG (01/2020-12/2021)
02	<p>Nome: Janilda Reis do Vale Melo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Representante do Conselho Municipal de Educação (CME) no CACS FUNDEB/SG (2018-2022)
03	<p>Nome: Tatiana Carvalho Gonçalves Felix</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assessora Pedagógica das Instituições Conveniadas que atendem crianças de 0 a 5 anos (2022-2023) ➤ Ex-subsecretária de Educação Infantil e Inclusão (2018-2020)
04	<p>Nome: Tania Correia da Silva</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-secretária do CACS FUNDEB/SG (01/2020 - 05/2021) ➤ Ex-presidente do CACS FUNDEB (2018-2019) ➤ Ex-vice presidente do CACS FUNDEB (2016-2017)
05	<p>Nome: Natanael Luciano Ribeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-representante de Pais e Mães de Alunos/as no CACS FUNDEB/SG (2021)
06	<p>Nome: Maria Luzinete Moreira</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diretora e Coordenadora Pedagógica do Centro de Educação Comunitário Estrelinha Azul (2019-2022) ➤ Coordenadora Pedagógica do Centro de Educação Comunitário Estrelinha Azul (2004-2022) ➤ É umas das lideranças do movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (ArtCreche), criado em 1985-1986.
07	<p>Nome: Josemar Pinheiro de Carvalho</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Vereador (2021-2024), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ➤ Membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores/SG
08	<p>Nome: Maurício Nascimento de Almeida</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretário Municipal de Educação (2021-2022)

	* A entrevista com o Secretário Municipal de Educação foi acompanhada pelo Subsecretário de Contabilidade e Finanças (2021-2022), Sr. Maurício Knupp de Almeida.
--	--

Fonte: A autora, 2022.

Faz-se importante demarcar nosso esforço metodológico e epistêmico, de modo coerente ao referencial teórico e ético da pesquisa, uma vez que, considerando que houve manifestação por parte dos entrevistados, os mesmos foram identificados ao longo da tese. Seus nomes foram explicitados de modo a reafirmar suas identidades, no mesmo esforço em que os consideramos como nossos interlocutores e nos empenhamos no diálogo com eles. Nos marcos éticos e qualitativos que orientaram a pesquisa, partindo de uma relação baseada no respeito, na confiança e na afetividade, os sujeitos entrevistados foram considerados em seus lugares de fala e coparticipantes do processo de construção do conhecimento nesta tese.

Os roteiros com as questões orientadoras das entrevistas buscaram suscitar um diálogo que pudesse contribuir para assimilarmos os conflitos, tensões e interesses em torno do fenômeno investigado. As questões elaboradas almejavam levantar elementos para compor uma visão geral das políticas de financiamento à creche no município a partir das informações e percepções dos interlocutores envolvidos que, dificilmente, seriam acessadas através de documentos ou bancos oficiais de dados existentes.¹²

Além de se constituírem procedimento metodológico importante para a apreensão das dissonâncias inerentes ao campo dos estudos políticos e sociais, de modo mais amplo, e das disputas e representações de interesses intrínsecos à formulação das políticas gonçalenses de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, afirmamos a potência das entrevistas semiestruturadas em sua dimensão dialógica, de caráter eminentemente social, explicitando a presença das várias vozes presentes na sua construção, tanto a da pesquisadora, quanto a dos interlocutores. Já afirmava Netto (2011), ao tratar da concepção ontológica do sujeito, em Marx, que “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (NETTO, 2011, p. 51).

Nesse caminho, defendemos a distinção da pluralidade das vozes dos sujeitos, nossos interlocutores nesta pesquisa, ratificando a “polifonia” (BAKHTIN, 2014) como espaço para a palavra de todos os envolvidos. Para a compreensão da dimensão polifônica nas entrevistas realizadas, nos remetemos ao filósofo russo Mikhail Bakhtin (2014), quando de suas reflexões sobre a linguagem como campo epistemológico, tecido nas relações sociais. Por “polifonia”,

¹² A apresentação da proposta de pesquisa, seguida dos respectivos roteiros, bem como as transcrições das entrevistas, na íntegra, se encontram nos Anexos A (p. 378) e B (379), respectivamente.

em Bakhtin (2014), compreendemos a palavra manifesta na relação dialética que ela mantém com os contextos e sujeitos históricos e sociais de sua produção.

As pesquisas do filósofo se dedicam a questionar as estruturas tradicionais – as correntes do *subjetivismo individualista* e do *objetivismo abstrato* –, defensoras do mecanicismo e do instrumentalismo predominantes no campo da linguagem, de modo que essas estruturas formais se veem confrontadas por um novo paradigma, que compreende as relações de linguagem imbricadas nas estruturas de produção material, histórica e concreta nas quais os sujeitos se organizam em sociedade.

Ao tomarmos as políticas de financiamento e atendimento à creche no município de São Gonçalo como objeto de sentido e caso a ser investigado, admitimos a dimensão dialógica das entrevistas realizadas, compreendendo-as no campo da linguagem como arena ideológica em disputa por hegemonia. Reconhecemos a consciência dos nossos interlocutores como um fato socioideológico, portanto, em sua natureza dialógica, construída com base nos diferentes lugares que ocupam e permeada por múltiplas relações sociais que são estabelecidas no campo pesquisado e fora dele.

A partir das entrevistas como procedimento metodológico, buscamos visibilizar as diversas nuances das políticas de financiamento educacional à creche em São Gonçalo, ao mesmo tempo em que foi possível evidenciar as diferentes manifestações e disputas de interesses protagonizadas por alguns dos seus principais agentes, na esfera local.

1.3.2 Buscas nas plataformas de dados

Outro procedimento metodológico fundamental na pesquisa foram as buscas de dados orçamentários nas plataformas institucionais, com destaque para os recursos do FUNDEB, no período entre 2010 e 2021. Tal procedimento objetivou conhecer e posicionar o FUNDEB em relação à capacidade orçamentária para o financiamento da rede pública municipal de educação de São Gonçalo, no referido período histórico. Aproximando-nos desse conhecimento, foi possível avançar nas questões de pesquisa e melhor analisar o financiamento à Educação Infantil, particularmente a creche, e a gestão do FUNDEB, nesse município.

Decerto que diversas plataformas e bancos de diferentes instituições foram endereço e fonte de busca de dados, os quais se encontram devidamente identificados quando da extração e exposição dos dados correspondentes. Em uma das fases da pesquisa, a coleta de informações

incluiu, também, o levantamento e a análise de alguns indicadores com o objetivo de caracterizar o município de São Gonçalo em termos de seus aspectos demográficos e socioeconômicos. Nesses quesitos, navegamos em algumas plataformas principais, como o Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE)¹³ e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Informações de cunho quantitativo sobre os aspectos educacionais foram obtidas a partir de consultas a bancos de dados, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),¹⁴ Laboratório de Dados Educacionais (LDE), Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação (TCeduca), entre outros.

No que tange aos dados dos recursos do FUNDEB e à caracterização da capacidade orçamentária do município, pesquisamos, principalmente, no *site* do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), mas também no Tesouro Nacional Transparente (Tesouro Transparente), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e nas plataformas do Portal da Transparência e do Diário Oficial, as duas últimas do Poder Executivo do município de São Gonçalo/RJ.

Também foram realizadas consultas a fontes documentais tais como legislação que rege as ações de educação no município, leis municipais, portarias, planos municipais de educação,

¹³ É fundamental que sejam registrados os vários ataques que o atual governo brasileiro vem direcionando ao IBGE, com a intenção de desqualificar sua credibilidade e colocar em risco os dados estatísticos produzidos por esse órgão, fundamentais para a elaboração de políticas públicas, em âmbito nacional. Além disso, ressaltamos que não somente a pandemia da Covid-19 impactou a realização do Censo Demográfico – pesquisa realizada a cada 10 anos –, em 2020, mas que, desde 2019, o empenho orçamentário para esse fim já vinha sendo bloqueado pelo governo Bolsonaro. Nesse ínterim, finalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a realização do censo em 2022, cujo orçamento foi aprovado em R\$ 2.292.957.087,00. A pesquisa foi iniciada em 1º de agosto de 2022. Disponível em: <<https://www.sbsociologia.com.br/censo-demografico-um-retrato-para-a-cidadania/>>, e <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=32797>>. Acesso em: 06 maio 2022.

¹⁴ Entidades educacionais vêm manifestando extrema preocupação com as recentes mudanças na divulgação dos microdados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com redução no detalhamento dos dados da última edição, além de terem sido removidas todas as bases históricas, prejudicando o acesso a dados detalhados, atuais e anteriores, e inviabilizando análises em séries históricas. As informações referentes ao ano de 2021 estão organizadas como uma sinopse estatística ampliada, perdendo o caráter de microdados e diminuindo as possibilidades de cotejamento, acompanhamento e pesquisas. No que tange à matrícula, o cálculo da taxa líquida encontra-se inviabilizado. Responsável por recensear dados cadastrais de estudantes, profissionais e escolas públicas e privadas, em todo o território nacional, o órgão é fundamental para a transparência, avaliação, planejamento e implementação de políticas públicas educacionais, bem como para a realização de pesquisas em Ciências da Educação. Nos últimos anos, o INEP tem sofrido com sucessivos desmontes de sua estrutura que buscam despotencializá-lo como instrumento em defesa do direito à educação da população brasileira. Alertamos para os sérios riscos dessa defasagem e restrição na produção e divulgação dos dados educacionais pelo Instituto, impetrados pelas ofensivas do último governo brasileiro. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wpcontent/uploads/2022/02/PautasPolíticas_Inep_Posicionamento_MicrodadosEnem_2022_02_22_FINAL.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.

relatórios dos planos, bem como legislação federal em torno das políticas educacionais, além de fontes múltiplas de registros e informações relativas ao objeto de estudos (relatos, reportagens, matérias, etc.), publicadas, principalmente, no jornal local, intitulado *O São Gonçalo*.

Consideramos pertinente fazer algumas considerações sobre o processo de pesquisa nas plataformas mencionadas, especialmente as que se dedicam à guarda e divulgação de dados e valores orçamentários. Salientamos que o direito de acesso à informação é um princípio estabelecido internacionalmente, por exemplo, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), e em diversos artigos da Constituição brasileira. O acompanhamento, a participação e o controle social dos gastos públicos pressupõem a transparência e o legítimo direito de acesso à informação, preconizados na Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e regulamentado pelo Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012).

A obrigatoriedade de criação e publicização dos Portais de Transparência nos *sites* governamentais está estabelecida na Lei Complementar (LC) nº 131/2009 (BRASIL, 2009b), a chamada “Lei da Transparência”, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (BRASIL, 2000), em direção à obrigatoriedade de transparência na execução orçamentária e financeira das contas públicas dos entes da federação. Cabe destacar que tais leis regulamentadoras do princípio da transparência na gestão pública foram aprovadas nos governos de centro-esquerda dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016).

Entretanto, nem sempre a divulgação dos dados orçamentários é sinônimo de clareza e de condições favoráveis ao controle social sobre o orçamento público, por parte dos cidadãos comuns. Vale ressaltar, segundo Quirino (2018), que o princípio da transparência pública deve ser analisado considerando a junção da publicidade dos dados com a clareza e objetividade das informações prestadas. A forma de disposição é crucial para possibilitar o acesso à informação, bem como otimizar o manuseio e a operacionalização nas plataformas. Partindo dessas considerações, trazemos alguns dados e questões sobre as buscas nos portais do Poder Executivo do município de São Gonçalo.¹⁵

Na segunda metade dos anos de 2010, tanto o Ministério Público Federal (MPF) quanto a Controladoria Geral da União (CGU) realizaram avaliações sobre o nível de transparência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O Índice Nacional de Transparência

¹⁵ Disponível em: <<https://www.saogoncalo.rj.gov.br/>>. Acesso em: 31 out. 2021.

avaliado pelo MPF sobre os Portais de Transparência dos estados e dos municípios, entre os anos de 2015 e 2016, foi de 5,21.¹⁶ Segundo o Ministério, em primeira avaliação realizada em 2015, o Portal de Transparência do município de São Gonçalo ficou acima da média nacional, recebendo a nota 7,4 e, no ano de 2016, nota 8,2. Ao final do ciclo avaliativo realizado pelo MPF, o município ocupou a posição 862, no *ranking* nacional, e a posição 19, no *ranking* estadual, entre os municípios avaliados.

Por outro lado, a CGU realizou avaliação da transparência pública dos entes da federação, elaborando a Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360°, no ano de 2017. Foram avaliados todos os municípios com mais de 50 mil habitantes, incluindo as capitais, com base nas estimativas do IBGE em 2017, totalizando 27 estados, incluindo o DF, e 665 municípios – universo que abrange quase 70% da população brasileira. O Quadro 2 mostra o *ranking* de Transparência – EBT – Avaliação 360° – 2ª Edição, elaborado pela CGU, em 2017.¹⁷ A partir dos filtros – municípios – região sudeste – estado do Rio de Janeiro e 500 mil ou mais habitantes, chega-se ao seguinte dado, demonstrado no *print* de tela, a seguir:

Quadro 2 – *Ranking* de Transparência – EBT – Avaliação 360° – 2ª Edição (CGU) (2017)

Ranking Geral	Localidade	UF	Nota	Varição
1	Niterói	RJ	10,0	-
89	Duque de Caxias	RJ	9,21	-
164	Rio de Janeiro (Município)	RJ	8,63	-
183	Nova Iguaçu	RJ	8,46	-
224	Campos dos Goytacazes	RJ	7,9	-
646	→ São Gonçalo	RJ	3,55	-
648	Belford Roxo	RJ	3,45	-

Fonte: CGU, 2017.

No Quadro 2 é possível constatar que o município de São Gonçalo ocupou a posição 646 no *ranking* geral/nacional, no conjunto dos 665 municípios avaliados pela CGU. Numa escala de 0 a 10 pontos, o município recebeu a nota 3,55, avaliação bem abaixo da média nacional, que foi de 6,86 pontos. Esse dado anuncia as eventuais dificuldades encontradas nas

¹⁶ Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 31 out. 2021.

¹⁷ Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking>. Acesso em: 31 out. 2021.

buscas e pesquisas realizadas sobre os dados orçamentários no Portal da Transparência do município pesquisado.¹⁸

As complexidades para o acesso à informação, sobretudo as relacionadas ao orçamento público municipal, foram fator identificado não apenas pela pesquisadora, mas, também, objeto de avaliações distintas relatadas por representantes de diferentes segmentos ao longo de algumas entrevistas realizadas na pesquisa.

A propósito, sobre consulta no Diário Oficial do município, segundo a Assessora Pedagógica das Creches Conveniadas e ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão, da Secretaria Municipal de Educação, Professora Tatiana Felix, em entrevista feita em 24/03/2022, os Termos de Fomento firmados entre as creches comunitárias sem fins lucrativos e a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), por exemplo,

[...] são publicados no Diário Oficial (DO) do município. A renovação é anual e o extrato é publicado. Tanto o edital, quanto o extrato. [...] Isso é encontrado no *Diário Oficial* do município. No nosso Diário Oficial fica público. Foi a partir de agosto do ano passado que saiu a última publicação. Pesquisa pelo nome: Termo de Fomento. Edital 001, de 2021, se eu não me engano. Se você entrar na página da prefeitura, você vai ver o Diário Oficial. Tem lá o *link* [...]. É bem simples. É a questão da transparência, também. (Excerto da entrevista realizada em 24/03/2022 com Tatiana Felix)

Contudo, apesar da informação sobre a publicização dos Termos de Fomento, o processo de busca no *site* do Diário Oficial da prefeitura não foi a contento. Ao pesquisarmos os referidos Termos, a partir da expressão “termos de fomento”, com período delimitado entre 01 e 31 de agosto de 2021, a seguinte mensagem foi mostrada, conforme sinalizado no *print* de tela, a seguir:

¹⁸ Ressaltamos que o Portal da Transparência do município disponibiliza o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), previsto no artigo 8º do Decreto Municipal nº 327/2021, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, para onde as solicitações podem ser encaminhadas através do e-mail: e-sic@pmsg.rj.gov.br.

Figura 1 – Consulta no site do *Diário Oficial de São Gonçalo* (2022)

The image shows the website of the Prefeitura de São Gonçalo. At the top, there is a header with the city's logo and the text 'PREFEITURA DE SÃO GONÇALO'. To the right of the header are icons for 'NFS-e', 'Diário Oficial', 'Coronavírus', and 'Notícias'. Below the header is a navigation menu with 'Notícias', 'Cidade', 'Governo', and 'Serviços'. A search bar is located in the top right corner with the text 'Pesquisar por:'. Below the navigation menu, the breadcrumb 'Início > Diário Oficial' is visible. The main heading is 'Diário Oficial de São Gonçalo'. There are two search boxes: 'Busca Rápida' and 'Busca Específica'. The 'Busca Rápida' box has a 'Data' field with a placeholder 'dd/mm/aaaa' and a 'Pesquisar' button. The 'Busca Específica' box has three fields: 'Data Inicial' (01/08/2021), 'Data Final' (31/08/2021), and 'Termo/Palavra' (Termos de fomento), each with a calendar icon, and a 'Pesquisar' button. At the bottom of the search area, a red arrow points to a message: 'Termo ou palavra pesquisado(a) não encontrado(a). Favor, tente novamente.'

Fonte: Disponível em: <<https://www.saogoncalo.rj.gov.br/diario-oficial/>>. Acesso em: 02 mar. 2022.

Outro exemplo das dificuldades para acesso às informações orçamentárias municipais e das complexas condições disponibilizadas à sociedade gonçalense para o acompanhamento das verbas do FUNDEB foi mencionado por Natanael Luciano Ribeiro, ex-conselheiro do CACS FUNDEB/SG, representante e pais e mães de alunos/as, durante entrevista concedida em 12/04/2022.

Por exemplo, eu como conselheiro, se eu quisesse saber quanto de dinheiro tem, eu tinha que ir até a Secretaria de Educação, fazer um pedido, e eles que iam decidir se iam me passar ou não. Porque eles ficavam enrolando, enrolando, enrolando, enrolando, enrolando. Mas como a gente acessa os extratos das contas bancárias, a gente ficava sabendo através disso. Não diretamente, pela prefeitura, mas sim pelos extratos. Porque os contadores sempre queriam dar uma manobra pra tentar tirar isso da nossa cabeça. [...] Aí começa essa questão da gente ter que marcar reunião pra poder saber o que estava em uma conta, o que estava em outra, e o que estava na outra. [...] Então, todo o investimento a gente não sabia. (Excerto da entrevista realizada em 12/04/2022 com Natanael Luciano Ribeiro).

O enunciado do senhor Natanael Luciano Ribeiro nos indica a dimensão de que, apesar de o acesso à informação ter sido constituído como um avanço legal, ainda há muitos entraves para que essa prerrogativa se efetive como direito, de fato, seja pela complexidade de navegar nas plataformas disponíveis, seja pela dinâmica do atendimento prestado pelos órgãos competentes, muitas vezes morosos aos anseios da população. Outro elemento que consideramos importante é o conhecimento técnico dos principais termos orçamentários que

poderiam, inclusive, ser melhor pensados para o domínio público, a fim de democratizar o controle e acompanhamento social do orçamento público.

Em linhas gerais, este capítulo dedicou-se a justificar a relevância e importância desta pesquisa a partir do panorama das pesquisas levantadas na CAPES e da fundamentação do Estudo de Caso como perspectiva teórico-metodológica, conforme demonstrado na primeira e segunda seção. Na terceira seção, buscamos explicitar o conjunto dos procedimentos metodológicos adotados, fundamentando a escolha das entrevistas semiestruturadas e as consultas realizadas nos bancos de dados. Reiteramos a concepção de que nossas escolhas teórico-metodológicas e procedimentais afirmam o nosso compromisso investigativo com a contextualização, problematização e mergulho nos desafios e nas complexidades no percurso da pesquisa.

2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, buscamos aprofundar fundamentos que constituem o campo de estudo do financiamento da educação, compreendendo que essa discussão não se dissocia dos processos histórico-políticos, econômicos e sociais de conformação do Estado brasileiro em sua gênese estrutural. Sendo assim, inicialmente, o capítulo buscou delinear um panorama do que compreendemos sobre as relações estabelecidas entre Estado e sociedade, nos contornos do modo de produção capitalista, bem como da estrutura institucional que orienta as políticas nacionais de financiamento da educação, partindo do entendimento do Estado como arena de correlações de forças e materialização de conflitos, em uma sociedade como a brasileira, definida por Fernandes (2009) como capitalista dependente.

Tal entendimento nos conduziu a reconstruir o percurso histórico e sinuoso das vinculações constitucionais de recursos ao financiamento da educação, até que se chegasse à CF/88 e à atual LDBEN nº 9.394/96. Na sequência, buscamos adensar três importantes temáticas que tangenciam o campo do financiamento da educação, a saber: 1. as implicações do federalismo brasileiro, enquanto forma de organização do poder estatal, nas políticas de financiamento e organização da educação nacional; 2. o papel da União no financiamento da Educação Básica; e 3. os processos de descentralização e conseqüente municipalização do ensino.

Em seguida, tratamos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), das tensões históricas em torno da inclusão da creche no Fundo, bem como das ameaças e dos avanços que se evidenciaram no recente processo de tramitação do novo FUNDEB, tornado permanente por meio da EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020.

Enfim, na última seção deste capítulo, abordamos o histórico do atendimento educacional às crianças pequenas, no Brasil, até a inclusão da pequena infância na política nacional de financiamento da educação, o FUNDEB.

2.1 Relação Estado-sociedade: posicionando o debate

Entendemos que os estudos no campo do financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, tema de estudo desta tese, podem ser orientados por alguns elementos que se encontram

no bojo de uma discussão sobre as relações estabelecidas entre Estado e sociedade, no Brasil. Em vista disso, nesta seção, buscamos delinear o que compreendemos do conceito de Estado como arena de correlação de forças e representação de interesses e como campo de materialização de conflitos, à luz das contribuições de Poulantzas (1985) e Coutinho (1995), a fim de analisarmos algumas implicações e reflexos dessas relações nas políticas de financiamento da educação às crianças pequenas.

A correlação de forças desencadeada por distintos interesses em disputa, na esfera do Estado, é uma das reflexões feitas por Poulantzas (1985) ao esboçar uma teoria geral do Estado com base nos fundamentos do materialismo histórico-dialético. Segundo o autor, o Estado capitalista, em sua natureza de classe, representa e organiza os interesses políticos das variadas frações das classes dominantes, de modo intrínseco e em suas relações internas.

Nessa direção, superando as teses do Estado como Coisa e do Estado como Sujeito, Poulantzas (1985) defende o princípio do Estado Relação, buscando evidenciar as contradições internas e as correlações de forças que estão na gênese e estrutura de formação do Estado de classes, ou seja, do Estado capitalista. Para o autor, compreender o Estado como condensação de uma relação implica

[...] evitar os impasses do eterno pseudodilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como Coisa-instrumento e o Estado concebido como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como Sujeito: [corrente “institucionalista-funcionalista” Hegeliana e Weberiana] a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil (POULANTZAS, 1985, p. 147-148).

Não por menos, o Estado é conceituado por Poulantzas (1985) como uma condensação *material e específica* de correlações de forças entre classes e frações de classe. Para o autor, compreender o Estado nesses termos significa reconhecer as contradições das classes em conflito, não se tratando, portanto, de um bloco monolítico. Tais contradições de classe constituem o Estado e estão presentes na sua “ossatura material” (POULANTZAS, 1985, p. 152), cujas relações políticas forjam sua organização e funcionamento.

Em sentido convergente, Coutinho (1995) afirma que há uma estreita relação entre política e representação de interesses, com implicação direta na implementação ou no bloqueio de ações, no âmbito do Estado como arena de disputas. O autor identifica as bases do liberalismo, filosofia cunhada por John Locke no século XVII que apregoa as concepções individualista de sujeito e materialista de sociedade, nos contornos político-econômicos e

institucionais do Estado Moderno. Coutinho (1995) destaca que a finalidade do Estado, segundo a tradição liberal, é garantir o direito individual de propriedade em detrimento dos direitos coletivos, isto é, sociais.

Contudo, o autor recupera a concepção marxista de que

[...] o Estado não representa necessariamente os interesses de cada um dos burgueses, de cada um dos indivíduos das classes dominantes, mas só representa esses interesses individuais na medida em que eles não entram em choque com os interesses comuns da classe (COUTINHO, 1995, p. 52).

Nesse sentido, Coutinho (1995) reitera a concepção marxiana de Estado, que vai além de reconhecer a ideologia liberal como máxima de defesa dos interesses individuais, no âmbito do Estado capitalista, trazendo para o centro do debate os interesses de classe. Segundo o autor, a concepção marxiana “vê que o verdadeiro sujeito da história não é o indivíduo, mas são as classes, e que os indivíduos têm interesses comuns enquanto são membros de uma mesma classe” (COUTINHO, 1995, p. 52).

Avançando na concepção marxiana de Estado, Coutinho (1995) sinaliza o advento de elementos de cunho político, econômico e social, bem como o surgimento de uma diversidade de atores e coletivos políticos, entre a segunda metade do século XIX e ao longo do século XX, o que fomentou novas determinações na relação entre Estado e sociedade civil, acenando para uma visão ampliada de Estado. Sob circunstâncias democráticas, o autor menciona a contínua e progressiva expansão dos direitos civis e sociais, fator que alargou expressivamente a esfera da cidadania política e a participação das classes populares nos espaços decisórios, impulsionando práticas de representação e disputas de interesses. Tais mudanças impuseram reformulações à pauta do Estado de classes, até então restritiva e polarizada entre a classe burguesa e a classe trabalhadora.

Nas palavras de Coutinho (1995),

Essa pluralidade de interesses, quando se organiza, cria o que Gramsci irá chamar de “sociedade civil”, uma nova esfera da superestrutura jurídico-política, que juntamente com o Estado-coerção, forma o Estado no sentido “ampliado” (COUTINHO, 1995, p. 55, grifos do autor).

Nessa conjuntura, acompanhamos a noção gramsciana de sociedade civil, tal como explicada por Coutinho (1995) e Nogueira (2003), ao referenciarem sua função organizativa da esfera social, como um projeto político, na medida em que se põe como “conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2000, p. 225 *apud* NOGUEIRA, 2003, p. 187), articulando relações

sociais de poder político e cultural. Segundo Coutinho (1995) e Nogueira (2003), a complexificação e ampliação de diferentes setores da sociedade civil abrem espaço para novas bases de relação entre Estado e sociedade civil, em que sobressai o entendimento do conceito de hegemonia enquanto capacidade de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança, por diferentes grupos com distintos interesses em disputa.

Buscando interpretar a questão do financiamento educacional à luz desses conceitos, inferimos que os diferentes segmentos da sociedade civil, tanto na esfera local, quanto nas esferas mais amplas da sociedade, disputam um projeto político que se pretende hegemônico, buscando obter a liderança de suas políticas e ações. Tal concepção de Estado acompanha as considerações desenvolvidas nesta tese, por compreendermos que ela possibilita substanciais reflexões acerca das múltiplas influências, concepções e interesses que atravessam as políticas de financiamento educacional, particularmente no que tange às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, na esfera local investigada.

Considerando o Estado como uma condensação *material e específica* de correlações de forças, conforme considerações de Poulantzas (1985), e como arena de *representação de interesses*, segundo Coutinho (1995), é possível admitir alguns traços característicos e estruturantes do processo de formação sócio-histórica periférica e dependente (FERNANDES, 2009), no caso do Brasil. O campo da sociologia política empenhou estudos que se tornaram clássicos (FAORO, 1995; MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976), entre outros, ao identificar o legado arcaico, elitista e patrimonialista que condiciona o padrão de dominação política, no Brasil, evidenciando suas tradições na esfera local.

Faoro (1995) desenvolveu um importante estudo sobre o histórico e a estrutura de funcionamento do Estado brasileiro, em obra intitulada *Os Donos do Poder*. O autor afirma o estamento-patrimonial como estrutura política que se renova pela circulação do poder entre diferentes grupos de elites. Segundo seus estudos, a partir de uma análise da história luso-brasileira, o Estado brasileiro pode ser historicamente definido como patrimonial-estamental, desde a colonização pelos portugueses à estruturação do regime monárquico, permanecendo até o Estado Novo varguista, ressalvadas as devidas peculiaridades.

Faoro (1995) traça as raízes do patrimonialismo brasileiro pelo delineamento do estamento burocrático, composto por atores diversos e mutáveis, aliados e legitimados pelo Estado, tornando-se parte do Estado patrimonial-estamental. Quando do surgimento do Estado-nação, a oligarquia dominante brasileira era formada pela nobreza, rendatários de terras, e burocratas, profissionais letrados, cunhando, desde então, a apropriação do patrimônio público por entes privados.

Chaui (2010) ajuda a compreender a definição de estamento, na perspectiva de Faoro,

O estamento, como lembra Faoro, é um grupo fechado de pessoas cuja elevação se calca na desigualdade social e que busca conquistar vantagens materiais [...] exclusivas, assegurando privilégios, mandando, dirigindo, orientando, definindo usos, costumes e maneiras, convenções sociais e morais que promovem a distinção social e o poderio político (CHAUI, 2010, p. 219).

Segundo Faoro (1995), a face patrimonialista do poder no Brasil, por meio do estamento, advém de um movimento com amplo grau de elasticidade, capaz de resistir aos diversos momentos históricos, regimes políticos e econômicos. Assim, o estamento alia-se e apropria-se dos aparatos da burocracia estatal para alcançar, manter e fortalecer o controle patrimonialista do Estado, por meio de práticas corporativistas e clientelistas. Outro aspecto peculiar da obra de Faoro (1995) é o constante conflito entre Estado e nação, manifestado pelas fragilidades na constituição de uma sociedade civil forte e articulada.

Por sua vez, Queiroz (1976) afirma que o Estado brasileiro é marcado por alto grau de arcaísmo político, decorrente da atualização constante de práticas oligárquicas como forma de mando local, o *mandonismo* (QUEIROZ, 1976), nas diversas esferas da política nacional. No que tange às relações entre Estado e sociedade, a autora destaca o histórico amálgama entre a República e as tradições oligárquicas que manteve, na figura econômica, social e política dos coronéis, suas práticas de domínio político.

Após a instauração da república tais procedimentos [oligárquicos] se mantiveram intactos. Os políticos mais graduados continuavam sendo proprietários de terras e/ou ligados a eles, prolongando assim, no século XX adentro, o arcaísmo [por meio do mandonismo] político (QUEIROZ, 1976, p. 163).

Segundo a autora, as forças tradicionais das oligarquias locais se mantiveram como traço característico do molde político brasileiro, mesmo após o Brasil República, já em fins do século XIX, e início do século XX. Os entraves para a consolidação do ideário republicano, em defesa do bem comum, foram reforçados pelo poderio de proprietários de grandes latifúndios, por uma elite tradicionalmente oligárquica e por governantes que dominavam a política, no final do século XIX e, historicamente, ocupavam cargos de poder e mando, em decorrência de suas posses materiais (QUEIROZ, 1976). Em vista disso, segundo Queiroz (1976), o Estado brasileiro foi historicamente forjado no veio mandonista e patrimonialista como matriz peculiar.

Sobre essa tradição, Martins (1994) refere-se ao Brasil como uma “sociedade de história lenta”, afirmando ser necessária “uma leitura dos fatos e acontecimentos orientada pela necessidade de distinguir, no contemporâneo, a presença viva e ativa de estruturas fundamentais

do passado” (MARTINS, 1994, p. 14), na densidade dos fenômenos no curso atual da sociedade brasileira. Para o autor, mesmo nas modernas instituições representativas, legitimadas pela burocracia racional-legal, o Estado brasileiro está constituído sobre uma ideologia patrimonialista e conservadora, escamoteada e racionalmente validada pela mediação do moderno.

A dominação política patrimonial, no Brasil, desde a proclamação da República, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dá uma fachada burocrático-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonialista não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina (MARTINS, 1994, p. 20).

Sendo assim, de acordo com Martins (1994), Faoro (1995), Queiroz (1976), entre outros autores e autoras estudados, o arcaísmo – que se traduz no mandonismo – e o patrimonialismo compõem, intrinsecamente, a gênese e a base histórica e material dos processos de conformação e rearranjos políticos no âmbito de formação do Estado capitalista brasileiro. Ao buscarmos uma leitura contemporânea desse cenário, dialogamos com alguns autores (DAVIES, 2000, 2014; FERNANDES, 2020; LEHER, 1999; MARTINS; ALMEIDA, 2017), entre outros, quando eles alertam sobre a hegemonia privatista e patrimonialista no curso das atuais correlações de forças no campo das políticas educacionais, no Brasil, especialmente quando se trata do financiamento.

Segundo Davies (2014), o Estado brasileiro caracteriza-se pelo “privatismo” (DAVIES, 2014, p. 252), uma vez que tende a representar uma minoria da população, ou seja, as variadas frações das classes dominantes e dos segmentos do alto escalão da burocracia estatal, destinando-lhes altos privilégios. O autor assevera que as políticas no Estado brasileiro “tendem a se submeter ao privatismo, que é uma característica de toda sociedade desigual” (Davies, 2015, p. 31), em particular capitalista, além de expressarem forte tradição de autoritarismo, ratificando as considerações por Marilena Chaui (2010), em sua obra intitulada *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*.

O autor destaca algumas tendências que subscrevem o caráter patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e impactam as políticas nacionais de financiamento da educação, a saber: as frequentes renúncias tributárias¹⁹ concedidas a grandes empresas, diminuindo a

¹⁹ Consideramos importante esclarecer que a política de desoneração tributária não se trata de um mal em si mesma. Contudo, estudos (CARVALHO, 2018; DAVIES, 2000, 2014; PAULANI, 2016) vêm mostrando o histórico déficit na contrapartida dessa política em direção ao atendimento dos serviços de direito social à população, em geral. Infelizmente, em função da falta de transparência e da lógica do compadrio, muitas vezes,

arrecadação de impostos pelo governo, em troca de concessões e benefícios que se sobrepõem à pauta da democratização da educação pública e gratuita; a omissão dos órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas (TC) e os Ministérios Públicos (MP), legitimando manobras nas prestações de contas referentes à aplicação mínima dos recursos constitucionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); os desafios para um efetivo controle das políticas de financiamento da educação por parte da sociedade civil organizada e, finalmente, as tendências de corrupção, intrínsecas à cultura brasileira, de um modo geral. Adiante, trataremos de algumas dessas tendências ao trazermos os elementos investigados na esfera local do município de São Gonçalo.

O cenário descrito nos convida ao diálogo com Fernandes (2009) quando o militante e intelectual brasileiro esclarece sobre o antiprojeto de nação impetrado pelas frações da burguesia nacional que, historicamente, se recusam a construir e fortalecer uma estrutura político-institucional e econômica nos moldes do liberalismo-clássico e em conformidade com o ideário nacional republicano. O autor nos conduz a compreender a histórica condição dependente e periférica do Brasil em relação ao capitalismo central, cujas frações da nossa burguesia não chegaram a romper com os centros hegemônicos de dominação política e econômica, subsidiando o subdesenvolvimento do país e a superexploração da grande massa trabalhadora, resultado de um projeto de Estado incapaz de consolidar uma agenda política de direitos sociais.

É ainda Fernandes (2020) quem pensa o “dilema educacional brasileiro” que, de acordo com o autor, é uma questão de fundo institucional, revelada na inércia e inoperância das elites autocráticas nacionais em relação à superação das desigualdades econômicas e sociais do país, mantendo a subordinação histórico-cultural do Brasil em relação ao centro hegemônico do capital. No que diz respeito às políticas de financiamento da educação, fazemos referência à última fala de Florestan Fernandes, como deputado constituinte, na qual defendeu, expressamente, a destinação exclusiva de “Verba Pública para a Escola Pública” (FERNANDES, 2020, p. 43),²⁰ denunciando as velhas práticas do Estado brasileiro, cooptadas pelas forças históricas da iniciativa privada e confessional no financiamento da educação privada, em âmbito nacional.

a política de desonerações tributárias não vem conseguindo estar atrelada a investimentos na área social, além de impor cortes nos investimentos públicos para conseguir acomodar a concessão das desonerações.

²⁰ O texto da Emenda de Florestan Fernandes na Assembleia Nacional Constituinte pode ser consultado na obra *O desafio educacional* (FERNANDES, 2020, p. 43).

Não obstante, no atual conjunto da legislação educacional brasileira, tanto a CF/88, em seu artigo 212, parágrafo 2º, *caput* do artigo 213 e inciso VI do artigo 214 (BRASIL, 1988), quanto a LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), inciso III do artigo 7º, bem como as leis que regulamentam o FUNDEB, nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), artigo 8º, e nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b), inciso I, parágrafo 3º e inciso III, parágrafo IV do artigo 7º, contêm brechas privatistas que permitem o repasse de recursos públicos para redes privadas de ensino. O caso emblemático na Educação Infantil se consolida na permissão para que os recursos públicos da educação sejam destinados às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que se “autodeclaram sem fins lucrativos” (ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2022; DAVIES, 2014), por meio da política de conveniamento com os poderes públicos locais.

Segundo Davies (2014), a política de conveniamento contemplada na legislação educacional brasileira, ao permitir o escoamento de verbas públicas para os setores privados de educação, evidencia o caráter privatista e patrimonialista do Estado brasileiro, representando a vitória dos setores liberais na disputa pelo orçamento público educacional. Para o autor, tais práticas, marcadas pela histórica indistinção entre o público e o privado, alinham-se aos interesses do capital e demarcam as políticas de organização e financiamento da educação, em nível nacional.

A questão do privatismo e da herança patrimonialista (DAVIES, 2000, 2014; FAORO, 1995; FERNANDES, 2005; ROMANELLI, 1986) como característica peculiar do Estado brasileiro, ganha recorte importante nesta pesquisa, ao buscarmos analisar as incidências de nossa formação sócio-histórica, política e econômica na esfera local do município de São Gonçalo/RJ. De antemão, anunciamos a vertente majoritária de atendimento educacional às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos via política de conveniamento com a prefeitura, fator que guarda relação com a histórica disputa dos setores privados sobre os recursos públicos da educação, especialmente no segmento creche, tanto como traços de uma dinâmica mais geral, quanto em especificidades na esfera local investigada.

A participação do setor privado na oferta educacional, bem como a destinação de recursos públicos para esse setor, é um dos clássicos debates no campo das políticas educacionais brasileiras, problemática acirrada, especialmente em tempos contemporâneos, de fortes investidas neoliberais sobre o fundo público da educação, tal como destacaremos ao longo desta tese, em diálogo com alguns autores e autoras, como Romanelli (1976), Davies (2000; 2014), Arelaro (2008), Campos e Barbosa (2018), Fernandes (2020), Leher (2020), Sardinha e Leher (2021) dentre outros/as.

Nessa histórica indistinção entre o que é dado à esfera pública e à esfera privada, trazemos algumas considerações sobre o que compreendemos das complexidades do neoliberalismo enquanto fenômeno que vem se tornando globalmente hegemônico e que tem impactado, visceralmente, as políticas para a educação da pequena infância brasileira. Segundo Anderson (1995), “O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 9).

As ideias neoliberais foram disseminadas durante grave crise por que passava o grande capital, na década de 1970, a fim de “preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 9). No pacote neoliberal estão as determinações para a manutenção de um Estado parco nos gastos sociais e nas intervenções na economia, concessões fiscais para incentivar os agentes econômicos, forte empreitada para privatizações de grandes empresas estatais, além de críticas contundentes à proteção e burocracia estatais, supostamente excessivas.

Ao longo dos anos de 1980, a hegemonia do neoliberalismo galgou uma grande “onda de direitização” (ANDERSON, 1995, p. 10), passando a assumir, para além dos contornos econômicos, um cunho político, tomando o anticomunismo como uma de suas maiores empreitadas. Segundo Leher (1999, p. 22), o Banco Mundial (BM), uma das maiores instituições financeiras internacionais e disseminadoras da ideologia neoliberal para os países periféricos, voltou-se para o binômio “pobreza-segurança”, desenvolvendo programas com o objetivo de dispersar o perigo iminente de uma possível revolução comunista por parte dos países cada vez mais expropriados pelo capital internacional, assim como resguardando o poderio dos países centrais. O neoliberalismo logrou ampla hegemonia como ideologia, alcançando a Europa oriental e a União Soviética, entre os anos de 1989 e 1991, até chegar, mais tardiamente, à América Latina (ANDERSON, 1995).

No Brasil, o intelectual Bresser-Pereira (1996)²¹ detalhou a reforma da administração pública gerencial, iniciada na década de 1990, quando o neoliberalismo ganhava corpo no país, sobretudo nos governos do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998) e (1999-2002), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em oposição à administração burocrática clássica, o autor distingue 3 formas de propriedade no bojo da

²¹ Bresser-Pereira é professor de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo. Foi Ministro da Fazenda, em 1987, no governo do então Presidente José Sarney. Entre 1995 e 1998, ocupou o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e, em 1999, o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia, ambos no governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

redefinição neoliberal das funções do Estado: a pública estatal, a pública não estatal e a privada. O autor já afirmava que “o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 27). O objetivo principal da reforma gerencial é promover a descentralização do Estado brasileiro e fortalecer a autonomia e a soberania das chamadas agências e organizações sociais, abrindo caminho para a conseqüente privatização e desregulamentação do Estado.

No campo da educação, como exemplo, podemos citar a recente Lei nº 13.868, de 2019 (BRASIL, 2019), que estabeleceu novas categorias administrativas para as escolas brasileiras (ADRIÃO, OLIVEIRA, MOCARZEL, 2022). Ao suprimir o artigo 20 da LDBEN nº 9.394/96, a referida lei fez desaparecer a expressa definição sobre a natureza das escolas privadas com fins de mercado, lucrativos, e desvinculou as instituições comunitárias do grupo das de natureza jurídico-administrativa privada. Essa nova regulamentação cria um borrão de invisibilidade e amplia a flexibilização para a abertura de financiamento público ao setor privado, inibindo a regulação e o controle dos repasses dos recursos públicos educacionais para este setor. Na mesma direção, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/19 tentou flexibilizar os recursos da educação e ampliar possibilidades de parcerias entre as esferas pública e privada.

Nesse contexto de crescente indefinição entre as esferas do público e do privado, Nogueira (2003) alerta para os riscos dos inúmeros movimentos, ações e organismos que passaram a se enraizar num terreno de “redescoberta” da sociedade civil que já não pode mais ser plenamente regulamentada de modo estatal. O autor aponta para o surgimento de uma “terceira esfera”, que passa a constituir um setor público não integrado ao estatal e esvaziado da dimensão ético-política gramsciana, no que se refere às relações entre Estado e sociedade.

Segundo o autor, o conceito de sociedade civil perdeu precisão, “empregam-no tanto a esquerda histórica quanto as novas esquerdas, tanto o centro liberal quanto a direita fascista” (NOGUEIRA, 2003, p. 186), podendo ser evocado não só como oposição ao capitalismo, mas, também, como meio de adaptação ao mercado, como base para políticas radicalmente democráticas, mas, simultaneamente, como “recurso gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1996; NOGUEIRA, 2003) na esfera das políticas públicas.

O autor explica que a “redescoberta” da sociedade civil se complexifica na realidade contemporânea, estruturada sobre algumas vertentes, como o desenvolvimento do capitalismo, os efeitos da globalização que, por sua vez, relativizaram a autonomia e o poder dos Estados Nacionais, o neoliberalismo, a crise da democracia representativa e “a expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular” (NOGUEIRA, 2003, p. 188). Acreditamos que esse conjunto de fatores contribui para os desdobramentos que estamos a

presenciar no campo da educação, particularmente os rumos do seu financiamento, imerso em meio a uma crise que permeia a concepção de Estado e as transformações socioculturais então vigentes, especialmente no que diz respeito às relações entre sociedade civil e Estado.

Para Nogueira (2003), essa vertente corresponde às novas formas de capilaridade dos segmentos e setores da sociedade civil integrantes do “terceiro setor” ou da “terceira esfera”, “entendido[a] como um vasto conjunto de organizações sociais voltado[a] para o atendimento de necessidades e carências de certos segmentos da população” (NOGUEIRA, 2003, p. 193). O autor afirma que a terceira esfera se sustenta atrelada aos valores neoliberais que avançam sobre a concepção de democracia, levando à “redescoberta” da participação da sociedade civil na proposta de ressignificação do papel do Estado e ao esvaziamento de sua dimensão ético-política.

Particularmente, no campo do financiamento da Educação Infantil, essa nova tendência, denominada de empreendedorismo social (MARTINS; ALMEIDA, 2017; NOGUEIRA, 2003), fomenta que parte dos recursos, sob a administração do poder público, seja direcionada para os setores da educação privada. Na cesta do empreendedorismo social, sob as pressões dos organismos internacionais de mercado, podemos identificar iniciativas sob a denominação de: programas alternativos, novos movimentos sociais, parcerias público-privadas, redes de conveniamento, filantropia, privatizações via Organizações Não governamentais (ONGs), entre outras, alimentadas pela histórica lacuna do Estado na garantia da educação pública, gratuita e de qualidade para a pequena infância brasileira (COSTA, 2001; MARTINS; ALMEIDA, 2017; SPOSITO, 2010; TAVARES, 1992).

Recentemente, foi possível constatar que as investidas neoliberais na disputa pelo orçamento público educacional continuam atualíssimas, haja vista as estratégias de representantes dos setores privatistas durante o processo de tramitação para aprovação e regulamentação do novo FUNDEB. As disputas entre o público e o privado se deram especialmente no campo do financiamento à educação da pequena infância, conforme será tratado adiante, na seção 2.4 e na subseção 2.4.2, deste capítulo.

Enfim, nesta seção, discorreremos sobre o que compreendemos do conceito de Estado enquanto campo de correlações de forças e interesses em disputa, bem como anunciamos algumas implicações de tal dinâmica no campo do financiamento educacional. Buscamos também evidenciar algumas particularidades do processo de formação do Estado brasileiro, de tradição privatista e patrimonialista que, até os dias atuais, se fazem presentes nas correlações de forças no campo do financiamento educacional, com destaque para o segmento da creche. Esperamos ter apresentado alguns elementos, levando em conta traços estruturais de nossa

formação política, econômica e sócio-histórica que, em nosso entendimento, impactam as políticas de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, tema de investigação desta tese.

2.2 Vinculação de recursos: um sinuoso percurso histórico

Segundo Militão (2017), as origens do financiamento da educação brasileira datam do período do Brasil Colônia, desde 1549, quando da chegada dos jesuítas ao Brasil, sendo constituído por duas fontes de recursos, a saber: uma parte composta por dotes enviados ao Brasil pela Coroa portuguesa e outra parte composta por doação de terras à Companhia de Jesus. O financiamento, nesse modelo, obedecia a um duplo esquema, qual seja, o dote recebido da Coroa portuguesa e as terras para usufruto do trabalho religioso.

Subsidiados, inicialmente, pela Coroa e, com o tempo, pelos próprios recursos da Companhia de Jesus, os colégios e as escolas jesuítas foram se expandindo no território da Colônia. Entretanto, cabe destacar o perfil elitista da educação jesuítica no Brasil que, desde sua origem, era destinada às elites oligárquicas e aristocráticas que aqui se instituíam, servindo de *status* e privilégio a essas frações da sociedade. O projeto educacional desses religiosos nunca esteve voltado à democratização, nem à independência político-econômica e cultural da Colônia (ROMANELLI, 1986).

Esse cenário de financiamento da educação brasileira com o subsídio da Coroa e, posteriormente, com recursos próprios dos jesuítas perdurou por mais de dois séculos (1549-1759), quando da expulsão da Companhia do solo brasileiro. Após esse período, com a reforma pombalina,²² a educação brasileira passa a ser organizada através das aulas régias e financiada, a partir de 1772, pelo “subsídio literário” (MILITÃO, 2017, p. 182-185), um imposto recém-criado em face da necessidade de substituição do modelo educacional dos jesuítas, que consistia na cobrança sobre as atividades econômicas decorrentes da pecuária e da cana-de-açúcar, que eram desenvolvidas, à época.

Baseado nos estudos de Melchior (1981), Militão (2017) aponta que a criação do subsídio literário, quase no último quarto do século XVIII, configurou a primeira expressão da

²² Reforma educacional liderada pelo iluminista Marquês de Pombal após a expulsão dos Jesuítas do Reino Português e de suas Colônias, em função de grave decadência econômica e atraso cultural que vivenciavam como consequência da herança clerical e conservadora jesuítica (MILITÃO, 2017; ROMANELLI, 1986).

atuação do Poder Público Estatal no financiamento da educação no Brasil Colônia, constituindo a principal entidade mantenedora do sistema educacional brasileiro. Entretanto, cabe destacar que, segundo Romanelli (1986), apesar de o Estado ter assumido, pela primeira vez, os encargos com a educação, o modelo educacional nesse período não mudou em suas bases, permanecendo dual, classista e com o mesmo legado da educação religiosa da Companhia de Jesus.

Com a migração da família real portuguesa para o Brasil, no início do século XIX, em 1808, a educação na Colônia, ou seja, os primeiros cursos superiores não teológicos, passa a ser custeada pelos quintos da Coroa.²³ Em seguida, com a proclamação da Independência política do Brasil em relação a Portugal, em 1822, a Constituição do Império, de 1824, avançou ao estabelecer “a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos” (MONLEVADE, 1997, p. 195-196 *apud* MILITÃO, 2017, p. 182-185), porém, sem previsão de formas de captação e destinação de recursos para esse fim.

Segundo Romanelli (1986, p. 38), essas mudanças ocorridas no período foram “levadas a cabo, com o propósito exclusivo de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre que compunha a Corte”. A independência política não modificou, pelo menos de imediato, o panorama cultural, nem político-institucional do ensino no Brasil, uma vez que o Estado Imperial custeava a educação, sobretudo a superior, apenas para as elites e para a aristocracia da época.

Uma vez negligenciada a previsão de recursos financeiros para a educação no início do Império, quadro acirrado pelo histórico de baixo custeio por parte da Coroa, a edição do Ato Adicional de 1834, pelo poder central, tratou de transferir para as Províncias, desprovidas financeiramente, as responsabilidades pela organização e pelo custeio da instrução primária e secundária, em suas respectivas jurisdições. Dessa forma, o governo central se restringia à incumbência pela educação superior em todo o Império, ficando a instrução primária e secundária circunscrita ao município da Corte (MILITÃO, 2017).

Desde as primeiras ações educacionais dos jesuítas até a proclamação da Independência, a educação elementar no Brasil permaneceu em situação lastimável. Sobre esse aspecto, Romanelli (1986) problematiza, de modo contundente, o caráter de classe que se instalou na estrutura educacional brasileira, desde então. A autora afirma que a educação no Brasil, de origem religiosa, classista e promotora da estratificação social, “atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido, em suas bases, qualquer

²³ O Quinto era um imposto cobrado pelo governo, através da Coroa de Portugal e das Casas de Contratações, sobre o ouro encontrado em suas colônias. Recebeu esse nome porque correspondia a 20%, ou seja, um quinto, do metal extraído que era registrado pelas casas de fundição. Era um tributo altíssimo (CURY, 2018).

modificação estrutural [vindo a transformar-se] no símbolo da própria classe, distintivo desta” (ROMANELLI, 1986, p. 35).

Enfim, foi apenas no período do Brasil República que as políticas educacionais apresentaram avanços. Entretanto, apesar de a proclamação da República ser considerada, pelo menos no que diz respeito aos seus princípios e objetivos, um rompimento com as antigas alianças que sustentavam o Estado brasileiro, sobretudo a Igreja e as velhas oligarquias rurais (CARVALHO, 2002; ROMANELLI, 1986), cabe salientar que esse novo regime político, estabelecido por meio de um compromisso tácito com essas mesmas instituições tradicionais da política brasileira, trouxe poucas mudanças, do ponto de vista da previsão de recursos financeiros para a educação pública no Brasil.

Segundo Cury (2018), na primeira Constituição Republicana, de 1891, o ensino primário permanece como atribuição dos estados, cabendo a eles até mesmo financiá-lo. Em diálogo com o autor, lembramos que a Constituição de 1891 se cala sobre o ensino primário gratuito, que antes estava previsto na Constituição Imperial, de 1824. Assim, embora sob vigência político-institucional republicana como forma de governo, as bases para o financiamento da educação brasileira não mudaram, substancialmente.

Em estudos sobre os processos de elaboração das constituições nacionais, Fávero (2005) denuncia o federalismo oligárquico, o parco e complexo financiamento da educação, a descentralização, a histórica indistinção entre o público e o privado e a cultura do patriarcado como raízes herdadas dos vícios do Império e que, até hoje, são recorrentes na política educacional brasileira. O autor explica que a nossa primeira Constituição Republicana, de 1891, resultante de uma República frágil e impopular, defende os princípios da liberdade e da laicidade na educação, a ser ministrada em estabelecimentos públicos, porém, emudece a respeito da sua gratuidade enquanto fator crucial para a democratização da educação pública, no país.

Foi apenas no fim da Primeira República, marcada pela Revolução de 1930 e, mais adiante, sob a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, que a vinculação obrigatória de recursos orçamentários para a educação pública, em nível nacional, passa a ser estabelecida legalmente. A Constituição Republicana de 1934, no artigo 156, estabeleceu “10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da [receita de impostos] dos estados e Distrito Federal” (MILITÃO, 2017, p. 185-187), a serem aplicados, minimamente, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educacionais.

A Constituição de 1934 reflete e refrata as tendências políticas dos anos 30 do século XX pela instituição de um Estado forte, inclusive no que se referia às políticas educacionais.

Tais tendências foram acompanhadas por uma ideologia nacionalista em defesa de um Estado centralizado e intervencionista, provedor, sobretudo, dos direitos sociais. Seus reflexos se fizeram ver nas políticas educacionais da época que, protagonizadas pelos reformadores da Educação Nova, demandavam maior responsabilização da União (CURY, 2018). O período também se destacou “[pelo empenho] em promover rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica” (ROMANELLI, 1986, p. 47), embora o objetivo maior tenha sido “a implantação definitiva do capitalismo no Brasil”.

Segundo alguns estudiosos como Romanelli (1986) e Carvalho (2002), a Revolução de 1930 “foi sem dúvida o acontecimento mais marcante da história política do Brasil desde a Independência” (CARVALHO, 2002, p. 89). Para Romanelli (1986, p. 47), “o que se convencionou chamar de Revolução de 1930 foi o ponto alto de uma série de revoluções [...] que se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica”. Contudo, de acordo com Martins (1994, p. 58), “as grandes mudanças sociais e econômicas do Brasil contemporâneo [inclusive a Revolução de 1930] não estão relacionadas com o surgimento de novos protagonistas sociais e políticos”, tendo sido protagonizadas por parte das elites brasileiras e frações da burguesia nacional, representando, por esse motivo, pouca radicalidade nos planos social, político e econômico.

Nesse cenário, contudo, o movimento dos Pioneiros da Educação Nova foi expoente na defesa de uma educação eminentemente pública, laica, de âmbito nacional, obrigatória e gratuita, como direito de todos os cidadãos e como dever do Estado. Por outro lado, suas concepções e projetos educacionais, para Carvalho (2002, p. 92), “tinham um lado de pura adaptação do ensino ao mundo industrial, que se tornava cada vez mais dominador” no contexto do capitalismo em ascensão, no período. Em linhas gerais, os movimentos reformistas dos anos 30 desejavam fortalecer o poder central do Estado brasileiro na contramão do federalismo oligárquico e do regime de autonomia dos estados, estabelecidos desde a primeira Constituição Republicana de 1891 (CARVALHO, 2002).

Muitos reformadores educacionais foram signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, carta-documento que continha as influências e os desafios escolanovistas para a educação brasileira, elaborada no movimento da Constituinte de 1932, em vias da celebração da Constituição Federal (CF) de 1934. Os reformadores introduziram o ideário escolanovista como política educacional de Estado, acirrando as disputas por hegemonia na definição do modelo educacional brasileiro, principalmente em confronto com os ideais privatistas e conservadores signatários da igreja católica.

As dimensões da laicidade, gratuidade e obrigatoriedade educacional estão previstas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, nos seguintes termos:

A gratuidade, extensiva a todas as instituições oficiais de educação, é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos [...]. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 193-194).

No que tange ao financiamento educacional, o Manifesto previa que os meios materiais necessários deveriam estar atrelados a uma concepção de autonomia da função educacional. Ou seja, os recursos “[...] não [poderiam] reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às ‘oscilações’ do interesse dos governos pela educação” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 195, grifo dos autores). O documento previa “um ‘fundo especial ou escolar’, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, [fosse] administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 195, grifo dos autores).

Nas palavras de Romanelli (1986, p. 146), no contexto de 1930, “a situação vigente era de conflito entre [...] o novo regime político e as velhas oligarquias, entre o capitalismo industrial e o predomínio da economia agrícola”. Nesse período, a educação tradicional passou a ser dialeticamente contestada enquanto privilégio de classe, e a década de 30 foi considerada um marco divisório no avanço da cidadania e dos direitos sociais. A propósito, Carvalho (2002) destaca a marcha acelerada do processo de construção da cidadania, no Brasil, por meio da luta em defesa da escola pública e da democratização da educação, no período.

Por sua vez, o Golpe de Estado de 1937²⁴ impôs obstáculos ao projeto de democratização da educação brasileira empenhado nos anos de 1930. A Constituição ditatorial de 1937 retirou a vinculação constitucional dos recursos para a educação, fazendo retroagir as políticas de financiamento educacional cunhadas pelos renovadores da década de 1930. Os efeitos desse retrocesso foram devastadores e se fizeram sentir drasticamente nos anos seguintes, de modo que, em 1941, a Conferência Nacional de Educação apontou a necessidade de se retornar à vinculação orçamentária para a educação escolar, o que ocorreu através do

²⁴ O Golpe de Estado de 1937 possibilitou que Getúlio Vargas tivesse amplos poderes para remanejar a estrutura do Estado que a Revolução de 1930 vinha reivindicando, o que deu início ao período ditatorial varguista, conhecido como “Estado Novo” (1937-1945) (ROMANELLI, 1986).

Decreto-Lei nº 4.958, de 1942, que instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário, composto por tributos federais criados para esse fim. Entretanto, tal medida foi regulamentada somente três anos depois, pelo Decreto nº 19.513, de 1945, (CURY, 2018).

Após o período ditatorial varguista, conhecido como Estado Novo (1937-1945), com o país em processo transitório para a redemocratização, a Constituição de 1946 faz retornar a gratuidade e a obrigatoriedade educacionais, restabelecendo a vinculação de recursos prevista, originalmente, na Constituição Republicana de 1934. Assim, determinou que a União deveria aplicar, anualmente: “nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CURY, 2018). Em convergência, o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, encaminhado ao Congresso Nacional em 1948, continha o Título X, que tratava, exclusivamente, dos recursos para a educação.

Como desdobramentos da Constituição Federal de 1946, ainda que passada uma década e meia, tanto a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 4.024/61 quanto o Plano Nacional de Educação (PNE), de 1962, dão sequência aos ideais da escolarização obrigatória, bem como às determinações constitucionais que dispõem sobre a destinação dos recursos para a educação (CURY, 2018). Em síntese, o PNE de 1962 previa a repartição dos encargos para cumprir a obrigatoriedade escolar estabelecida na Constituição de 1946. Entretanto, referente a esse período, estudos (CURY, 2018; FÁVERO, 2005; ROMANELLI, 1986) revelam que a projeção do aumento da demanda potencial de matrículas, uma vez estendida a educação obrigatória até os 14 anos de idade, não se traduziu em efetiva expansão geral do ensino, de modo que as contradições educacionais, subjacentes na forma da luta de classes, seguiram retratando as desigualdades no acesso à educação pública no país.

Em cenário mais recente, Cury (2018) afirma que as políticas de financiamento da educação durante a ditadura militar, pós-Golpe de 1964, foram residuais no planejamento socioeconômico do período (1964-1985). A vinculação da porcentagem da receita de impostos foi suprimida na Constituição Federal de 1967, ainda que essa mesma Constituição tenha ampliado a escolaridade obrigatória para sete anos, dos 7 aos 14 anos de idade. Por seu turno, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 5.692, de 1971, também não apresentou vinculação alguma de impostos para a União ou para os estados e o Distrito Federal, mantendo a vinculação de 20%, retomada na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, somente para os municípios (CURY, 2018; MILITÃO, 2017).

A recuperação da vinculação de recursos para as três esferas administrativas ocorreu somente em 1983, fase em que o regime militar começava a se flexibilizar, quando a Emenda

Constitucional nº 24/83 (BRASIL, 1983), conhecida como Emenda Calmon,²⁵ assim estabeleceu os percentuais mínimos a serem aplicados em educação: “União (13%), estados e Distrito Federal (25%) e municípios (25%)” (MILITÃO, 2017, p. 185-187). Porém, tal Emenda somente foi regulamentada em 1985, pela Lei nº 7.348/85 (CURY, 2018).

Encerrados os 21 anos da ditadura militar (1964-1985), no exercício de reabertura política e novas pactuações entre os diferentes atores políticos, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a educação como a primeira esfera dos direitos sociais (art. 6º) e como direito do cidadão e dever do Estado (art. 205). Para tanto, dentre outras medidas, garantiu a previsão de recursos financeiros para viabilizar a democratização da educação no país. No artigo 212, a CF/88 retomou a vinculação de recursos para a educação “mantendo o percentual mínimo de 25% da receita de impostos (compreendidas inclusive as transferências) para estados, Distrito Federal e municípios e ampliando a alíquota da União de 13% para 18%” (MILITÃO, 2017, p. 185-187). Além dos impostos que arrecadam, a atual Carta Magna determinou, ainda, que estados e municípios devem aplicar em educação, no mínimo, 25% dos impostos a eles transferidos constitucionalmente. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, no artigo 69, parágrafos 1º ao 6º, por sua vez, endossa a vinculação estabelecida na CF de 1988 nos índices mínimos a serem, obrigatoriamente, aplicados em educação, pelos entes federados.

Com base no histórico das políticas de financiamento da educação no Brasil, aqui apresentado, a Tabela 2, a seguir, demonstra, sinteticamente, as variações na vinculação constitucional de recursos à educação no país, bem como seus percentuais, desde a Constituição Federal de 1934 até a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96.

Tabela 2 - Vinculação de recursos para a educação no Brasil (1934-1996)

Ano	Dispositivo Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	CF 1934	10%	20%	10%
1937	CF 1937	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1946	CF 1946	10%	20%	20%
1961	Lei nº 4.024	12%	20%	20%

²⁵ A Emenda Constitucional nº 24/83 (BRASIL, 1983), conhecida como Emenda Calmon, foi de iniciativa do Senador João de Medeiros Calmon (ES). O parlamentar se empenhou fortemente na proposta para que o percentual mínimo da vinculação de impostos da União à MDE fosse, também, de 25%, equiparando aos percentuais dos estados e municípios, o que influenciou positivamente para os atuais 18% estabelecidos na CF/88, ainda que não tenha alcançado os ideais do Senador. Assim, destacamos a luta do parlamentar no campo das políticas de financiamento da educação, em âmbito nacional.

1967	CF 1967	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	Lei nº 5.692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 1988	18%	25%	25%
1996	Lei nº 9.394	18%	25%	25%

Fonte: MILITÃO, 2017, p. 185-187.

A vinculação de impostos ao financiamento da educação estatal, que teve início na Constituição Federal (CF) de 1934, sofreu recuos e retomadas ao longo das Constituições de 1937, de 1946, da Lei nº 4.024, de 1961, da Constituição de 1967, da Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, da Lei nº 5.692, de 1971, da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, e, por fim, da atual CF de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 de 1996. Esse quadro leva autores como Militão (2017), Cury, (2018) e Davies (2000) a apontarem os avanços e retrocessos na vinculação constitucional dos impostos para a educação nacional, com sucessiva vinculação/desvinculação do percentual mínimo de recursos obrigatórios a serem aplicados pela União, estados e municípios em educação, caracterizando períodos de favorecimento, ora de desfavorecimento da educação pública, no país.

Davies (2000, p. 161) afirma ser possível “inferir que a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional de seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de certa liberdade de expressão da sociedade”. Em nossa compreensão, ousamos nos alinhar às ideias do autor, ao passo que, de forma semelhante, apreendemos que os governos autoritários, historicamente, não desejam afirmar o compromisso constitucional com a vinculação orçamentária para a educação pública.

Diante desta proposição, defendemos a efetiva ação popular no ato legítimo de pautar suas demandas nas arenas decisórias da agenda pública nacional. Nesse sentido, entendemos que o direito à educação, tomado como prioridade social, deve estar sujeito a que a democracia, de fato, seja um caminho para as demandas populares serem contempladas, principalmente, no planejamento e na gestão dos recursos, no orçamento público.

Na conjuntura mais recente, as políticas estabelecidas para o financiamento da educação previstas no art. 212 da Constituição Federal de 1988 foram remodeladas pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 14/96 e nº 53/06, que criaram, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com vigência entre 1996-2006, e o substitutivo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência entre 2007 a dezembro de 2020 (BRASIL, 1996a; 2006a). A

contemporânea política de fundos, de natureza contábil, tem como principal característica a subvinculação e a redistribuição, em âmbito estadual, de parte dos impostos e transferências já constitucionalmente vinculados à educação.

Na seção 2.4, deste capítulo, trataremos do FUNDEB de forma mais detalhada. Componente da atual estrutura de financiamento da Educação Básica brasileira, e recorte investigativo desta pesquisa, o FUNDEB foi tornado permanente na CF de 1988 por meio da EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a) e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b). Na sequência, subseção 2.4.1, destacamos o histórico das lutas protagonizadas por diversos movimentos sociais, entidades educacionais e grupos da sociedade civil organizada em torno da inclusão da creche no Fundo, em sua primeira versão. Nas subseções, 2.4.2 e 2.4.3, respectivamente, tratamos das ameaças da extrema-direita e dos avanços no processo de tramitação do novo FUNDEB, bem como das tensões em torno do atual Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do município investigado.

Nesta seção, em linhas gerais, procuramos reconstruir o percurso histórico das políticas de financiamento da educação no Brasil, em sua complexidade e sinuosidade. A seguir, abordamos o tema sob a ótica dos desdobramentos e das implicações do federalismo, enquanto sistema de governo brasileiro.

2.3 O federalismo brasileiro: desdobramentos e implicações

Esta pesquisa sobre o financiamento à creche com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ, nos convida a trazer para a discussão algumas problemáticas que são abordadas, de forma recorrente, por estudiosos do campo do financiamento da educação. Tais problemáticas estão relacionadas ao modelo político-institucional de organização e financiamento da Educação Básica, no Brasil, por sua vez, atravessado pelo federalismo enquanto sistema de governo e modelo fiscal entre os entes da federação.

Andrade e Gomes (2012) aduzem que o federalismo é o fundamento legal que reconhece a coexistência de distintos centros de poder na organização dos estados nacionais, com consequente relacionamento cooperativo entre si. A autonomia dos entes federados e a previsão do regime de colaboração devem embasar uma perspectiva de ação estatal que busque respeitar a divisão de poderes de cada unidade, cabendo à União a ação normativa e redistributiva, a fim de garantir a unidade na diversidade. A máxima da formação federativa é definida pelos autores

como o reconhecimento da “federação como união indissolúvel das unidades autônomas que a compõem” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 145). Vale ressaltar que a concepção do federalismo também é “extensiva às subunidades políticas territoriais, que deverão exercer a soberania na execução de suas leis e suas políticas, sem prescindir da unidade política de âmbito nacional” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 139).

O federalismo é discutido por esses autores na perspectiva da formação do Estado nacional brasileiro que, segundo Florestan Fernandes (2005), foi deficitária, do ponto de vista da emergência e consolidação de sua organização político-administrativa e econômica. Segundo os autores, o Estado nacional brasileiro, ainda que instituído no contexto do Brasil independente, “foi marcado por práticas sociopolíticas que o identificam como instrumento da dominação patrimonialista [...] com declarada finalidade de impulsionar a dominação no campo econômico” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 134).

Enquanto sistema de governo, o federalismo foi instituído na Constituição Republicana de 1891. Entretanto, em consonância com os autores supracitados, Romanelli (1986) afirma que a República, recém-erguida da sociedade escravocrata e regime político no qual foi instituído o federalismo, “representava ainda, no fundo, a continuação dos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder” (ROMANELLI, 1986, p. 42).

O federalismo republicano reavivou o mandonismo local e regional (QUEIROZ, 1976) como epicentro do poder, (re)atualizando um modelo descentralizado com concentração decisória nas velhas oligarquias estaduais, mantendo os privilégios e interesses das elites agrárias (ANDRADE, GOMES, 2012; CARVALHO, 2002). Dessa forma, o mesmo não significou democratização do poder político, do ponto de vista da ampliação dos espaços e sujeitos decisórios, mas, apenas, sua reedição entre os mesmos grupos dominantes.

No campo da educação, Romanelli (1986) afirma que o federalismo republicano, em certa medida, deu continuidade à dualidade educacional brasileira, implantada no Império, à medida que a organização político-institucional do sistema educacional permaneceu fragmentada entre a União e os estados, conservando a antiga dualidade imperial entre o poder central e as províncias. Nesse sentido, a autora explica que o federalismo, cuja vitória “consagrou a autonomia dos governos estaduais, fez com que o Governo Federal [...] não interferisse de modo algum nos direitos de autonomia reservados aos Estados, na construção de seus sistemas de ensino” (ROMANELLI, 1986, p. 42).

Um Estado não interferia na jurisdição do outro, consolidando um sistema de ações independente, díspar e desigual, em muitos casos. Todo esse cenário em muito distanciou a

instituição e o fortalecimento de uma política nacional de educação. Para Romanelli (1986, p. 43),

[...] a vitória do federalismo, que dava plena autonomia aos Estados, acentuou, não só no plano econômico, mas também no plano educacional, as disparidades regionais. Colocando o ensino à mercê das circunstâncias político-econômicas locais, o federalismo acabou por aprofundar a distância que já existia entre os sistemas escolares estaduais.

A autora localiza no período Imperial as origens da precariedade de recursos para as administrações locais que “um sistema falho de tributação e arrecadação de renda acarretava” (ROMANELLI, 1986, p. 40), impossibilitando-as de criarem uma rede organizada de escolas. Esse fato, para a historiadora, demarca as origens da dualidade do sistema educacional brasileiro – fragmentado entre o poder central e o poder local –, as discrepâncias na capacidade financeira entre as diferentes regiões do país, bem como as origens das iniciativas privada e filantrópica na Educação Básica brasileira. Romanelli (1986) define esse processo como reflexo do “liberalismo político e econômico, que acabou por transformar-se num liberalismo educacional” (ROMANELLI, 1986, p. 43), acirrando o caráter classista da educação nacional. Observa-se, do ponto de vista dos princípios do federalismo, que estavam comprometidos os ideais de construção e consolidação da unidade na diversidade.

A constatação de que o liberalismo político e econômico acaba por moldar um “liberalismo educacional”, conforme afirma Romanelli (1986), nos leva ao diálogo com as reflexões de Fernandes (1972), que tratam da forma específica, ou seja, “periférica” e “dependente”, em que o Brasil está posicionado no modo de produção e na economia capitalista global, fruto da inerte e submissa autocracia nacional. Para o autor, poucos países chegaram ao mundo moderno com problemas educacionais tão graves quanto o Brasil, uma vez que o sistema republicano brasileiro, “mero sucedâneo político” (FERNANDES, 1972) do velho regime, não conseguiu conduzir o pesado fardo herdado do antigo sistema escravocrata e senhorial, que nos legou uma situação dependente na economia mundial e de dominação patrimonialista, que converte a educação em símbolo de privilégios, cujos problemas, de origem histórica, tiveram de ser enfrentados com recursos deficientes e obsoletos.

A partir de 1930, esse cenário de polaridade e dualidade do sistema educacional brasileiro, fragmentado entre o poder central e o poder local, começa a ser contestado. Desde então, e ao longo de quase todo o século XX, o “Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, revista no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo” (CRUZ, 2012, p. 71). A Constituição Federal

de 1988, enfim, estabelece o federalismo como sistema de governo, cujo artigo 1º abriga o termo federação, significando a união indissolúvel entre os “entes autônomos” para formar uma única entidade soberana (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 142). O termo implica que as unidades federativas possuem relativa autonomia, pressupondo colaboração entre si, ao passo que os interesses gerais estão intrínsecos à soberania da nação.

Ao longo do processo de transição para reerguer a democracia no país, após o regime militar (1964-1985), a Constituinte evidenciou a luta da sociedade brasileira rumo à ampliação dos direitos políticos e sociais, processo que caminhou na vertente da descentralização e objetivou fortalecer o exercício pleno da participação da sociedade civil nas esferas subnacionais de governo. Esse reajuste entre os diferentes regimes, ditatorial e democrático, leva autores como Almeida (1996) a distinguirem as determinações do modelo federalista brasileiro entre “federalismo centralizado” e “federalismo cooperativo” (ALMEIDA, 1996).

Em consonância com a luta pela redemocratização, no país, e com os princípios do federalismo cooperativo estabelecidos na CF/88, o setor educacional adota a gestão sistêmica como forma de organização administrativa, composta no seguinte complexo: federal, estaduais e municipais. Articulada à cooperação federativa, a gestão sistêmica da educação implica responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo, embora, até os dias atuais, carentes de expressa regulamentação, conforme destacam Souza, Alcântara e Vasconcelos (2015), dentre outros autores e autoras estudados.

As palavras de Farenzena (2012) ajudam a condensar o atual panorama do setor da educação no federalismo cooperativo brasileiro, no que se refere à gestão sistêmica:

O Brasil é uma república federativa com três esferas de governo, com responsabilidades no setor educacional, na regulação, no planejamento, no atendimento direto (oferta) e no financiamento. A organização em sistemas de ensino autônomos, a definição de competências e prioridades de cada esfera governamental e de cooperação federativa são diretrizes político-administrativas abrangentes da organização nacional da educação (FARENZENA, 2012, p. 106).

Argumentando sobre as fragilidades do federalismo cooperativo e tendo em vista a indefinição de responsabilidades exclusivas, além da justaposição de três subsistemas na consolidação de um sistema nacional de educação, Cruz (2012, p. 73) afirma que a

[...] divisão das responsabilidades entre os entes federados [...] remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de

educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades.

Oliveira (2012) afirma que as instabilidades das relações no plano do federalismo político brasileiro comprometem a previsão do regime de colaboração enquanto dispositivo viabilizador de uma efetiva relação cooperativa entre os entes federados. Para o autor, o regime de colaboração é uma espécie de mal necessário, ou seja, uma alternativa possível no que se refere a um conjunto de fatores imprescindíveis às políticas de oferta, equidade de acesso e financiamento educacional, entre os entes. Acrescentam Oliveira e Santana (2010a) que as desigualdades provenientes do federalismo se tornam um obstáculo à “escolarização obrigatória, o coração do direito à educação” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010a, p. 9).

O cenário descrito nos leva à compreensão do federalismo enquanto arena de disputas que, segundo Fiori (1995, *apud* ANDRADE; GOMES, 2012), apresenta graus expressivos de negociações e barganhas que resultam e interferem no princípio do pacto federativo, comprometendo o regime de colaboração – termo que oficialmente adjetiva as relações federativas. Contudo, não obstante a pretensão de relativa autonomia por parte dos entes federados, “a federação nasceu imbricada em um contexto de desigualdades regionais, que impactaram a efetivação do princípio de descentralização político-administrativa” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 141), especialmente no que compete à organização do sistema educacional brasileiro.

Dadas as complexidades do modelo federalista cooperativo, ressaltamos a problemática da estrutura educacional brasileira que, em sua particularidade, diferentemente das demais políticas públicas sociais, no Brasil, está constituída por um sistema que, por sua vez, articula três subsistemas em direção à organização da educação nacional. Consideramos essa discussão pertinente à compreensão do objeto de estudo desta pesquisa, uma vez que tal estrutura impacta diretamente as políticas de oferta e financiamento à educação pública, especialmente a creche, em todo o país, especialmente no município de São Gonçalo/RJ, esfera local investigada.

Nessa complexidade sistêmica, a previsão legal do regime de colaboração entre os entes federados, segundo Davies (2019), Souza, Alcântara e Vasconcelos (2015), Abicalil e Neto (2010), dentre outros autores, enfrenta múltiplas dificuldades e desafios de ordens distintas, inclusive no campo legal. Contudo, Souza, Alcântara e Vasconcelos (2015) nos ajudam a inventariar as principais referências na legislação educacional brasileira que versam sobre os três subsistemas, e os níveis de governo e suas respectivas atribuições na previsão do regime de colaboração. Tanto a CF/88, artigo 30, inciso VI, artigos 60 e 211, parágrafos 1º e 2º, quanto a LDBEN/96, artigos 10, inciso II, e 11, inciso V, prescrevem um conjunto de práticas e

responsabilidades de gestão e implementação de políticas públicas educacionais a cada uma dessas esferas.

A LDBEN/96, parágrafo 1º dos artigos 5º e 8º, determina que a responsabilidade e a função da União, com fins à organização da educação nacional, são de ordem assistiva, normativa, redistributiva e supletiva, isentando o nível central de uma participação mais direta e efetiva no regime de colaboração entre os entes da federação. Por sua vez, o regime colaborativo também é “timidamente evocado” (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015, p. 86) nas leis que versam sobre a política de fundos na complexa arquitetura das políticas de financiamento da Educação Básica, no país, cuja fragilidade legal no que concerne ao regime colaborativo é corroborada pelos autores (ABICALIL; NETO, 2010; DAVIES, 2019; SOUZA, ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015).

No que concerne às competências e atribuições dos três níveis de governo, em geral, o campo da educação permaneceu caracterizado pelos anseios da descentralização dos anos 1980, mobilizados pela sociedade civil em resposta ao centralismo do período ditatorial, porém, com acentuada indefinição das responsabilidades exclusivas de cada subsistema. Por outro lado, em relação ao financiamento, a esfera central manteve o controle de boa parte do orçamento, por influência e maior poder político de grupos conservadores, mais poderosos e articulados politicamente, bem como ministros interessados, principalmente, na utilização político-eleitoral dos recursos concentrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além do interesse em controlar as competências e atribuições do Ministério da Educação (MEC) (ALMEIDA, 1996).

Além de a esfera central concentrar a maior parte do orçamento, dentre outras tensões, Almeida (1996) destaca que

[...] o ministério manteve pleno controle sobre a parte da cota federal do salário-educação que deve ser aplicada em programas municipais. Reteve, também, algum poder de manipulação sobre a parcela a ser destinada aos estados, de acordo com critérios redistributivos (ALMEIDA, 1996, p. 11).

Em linhas gerais, é possível afirmar que a organização sistêmica e as políticas de financiamento da educação avançaram, no Brasil, se comparadas às dos períodos do “federalismo centralizado” *versus* “federalismo cooperativo” (ALMEIDA, 1996). No que tange às mudanças concernentes ao federalismo fiscal nos contornos de transição entre os regimes ditatorial e democrático instauradas na CF de 1988, de acordo com Almeida (1996), podemos destacar:

- a diminuição da participação do governo federal na repartição do bolo dos recursos tributários, em cerca de 15,6%;

- a elevação do montante de transferências automáticas para as unidades subnacionais.

Contudo, apesar da significativa descentralização das esferas de decisão, funções e recursos do governo nacional em direção aos subnacionais, o novo arranjo federativo pós-constituição de 1988 não prescindiu de acirradas disputas e contradições. As relações políticas intergovernamentais, a começar pela área federal, além de consolidarem consequências danosas com a centralização de recursos no FNDE, não indicam planejamento nem implementação de políticas de Estado efetivamente voltadas para a equidade no setor da educação.

O histórico de manipulação por parte do Ministério da Educação, bem como as disputas e barganhas pela concentração da maior parte dos recursos da pasta, se fez presente, e de forma acentuada, no último governo da Presidência da República (2019-2022), haja vista o recente escândalo do *lobby* de pastores no MEC, com protagonismo do, então, Ministro da Educação, Milton Ribeiro,²⁶ por anuência e intercessão do ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro. Conforme Manifestação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), os princípios proselitistas e fundamentalistas que guiaram o Ministério da Educação, no último governo, reificaram

[...] um MEC inerte, ineficiente e incompetente – por isso já negligente no atendimento às demandas atuais e urgentes da educação brasileira – uma sombra de ilegalidade, parcialidade e favorecimento que ferem gravemente os princípios legais da administração pública e o princípio constitucional da laicidade (ANPED, 2022).

Na organização atual, o financiamento do setor educacional depende do envolvimento das três esferas de governo, porém, na Educação Básica, com participação mais volumosa das esferas subnacionais. Somente pós-política de fundos foi deliberada maior participação da União no financiamento da Educação Básica nacional por meio da complementação aos Fundos dos estados mais carentes de recursos, minimizando as desigualdades orçamentárias inter e intraestaduais e as complexas relações políticas entre os estados e seus respectivos municípios.

²⁶ A presidência de Jair Bolsonaro foi marcada por uma rotatividade de ministros da Educação jamais vista na história do país. De Ricardo Vélez Rodríguez a Victor Godoy Veiga, foram quatro os ministros da Educação, de 2019 a 2022. Numa linha histórica, eis a trajetória: Ricardo Vélez Rodríguez (01/2019 – 04/2019), Abraham Weintraub (04/2019 – 06/2020), cargo vago (20/06/2020 – 16/07/2020), Milton Ribeiro (07/2020 – 03/2022) e Victor Godoy Veiga (04/2022 – 12/2022). Poderíamos contabilizar um quinto, Carlos Alberto Decotelli, que foi afastado antes mesmo de assumir a pasta. A rotatividade é o resultado, entre outras razões, de um conjunto de escândalos e denúncias de corrupção praticadas pelos ministros citados.

A atual estrutura de financiamento e organização sistêmica do setor da Educação Básica encontra-se demonstrada no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Financiamento e organização sistêmica da Educação Básica

Setor da área social – Educação			
Financiamento		Organização sistêmica	
* Envolvimento das esferas: - federal; - estaduais; - municipais.		* Ausência de políticas efetivas de descentralização no nível central. * Numerosas e variadas experiências de descentralização nos níveis estaduais e municipais.	
Forma:	* Contribuições sociais. * Vinculação mínima de impostos: - União (18%); - Estados e municípios (25%). * Política de fundos (subvinculação e redistribuição no âmbito de cada estado).	* Coalização pró-descentralização	* fraca no nível central; * variável e instável nos níveis estadual e municipal.

Legenda: Adaptado de ALMEIDA, 1996.

Fonte: A autora, 2022.

No que toca aos aspectos do financiamento e organização sistêmica, conforme exposto no Quadro 3, destacamos algumas particularidades de experiências da área da educação, no conjunto dos demais setores dos serviços sociais. Segundo Almeida (1996), as formas e os ritmos de organização de cada área social dependem de um conjunto de fatores, tais como políticas deliberadas no âmbito federal, natureza e poder das coalizões e características prévias

de ordem estrutural e relacional intergovernamentais. Diferentemente da área da saúde, por exemplo, com o Sistema Único de Saúde (SUS) resultante de política deliberada e forte coalização pró-descentralização, em nível nacional, o histórico da descentralização da educação resultou em características díspares, rarefeitas e assimétricas, conforme procuramos ilustrar no Quadro 3.

Cabe acentuar que os anseios democráticos nacionais pela descentralização das instituições e arenas de gestão e decisão política, nos anos 80, não resistiram ilesos às pressões neoliberais dos anos 90 (ARRETCHE, 1999). Na referida década, foram bastante volumosos os programas de indução, oriundos do nível central, para que os governos subnacionais assumissem os serviços sociais, por meio, principalmente, de medidas atrativas – e relativamente simples – de atendimento de exigências legais para a instalação de colegiados e conselhos locais para alocação e gestão de grande parte dos recursos da área.

A literatura crítica (ANDRADE; GOMES, 2012; CRUZ, 2012; LEHER, 1999; PINTO, 2012), dentre outros autores e autoras, caracteriza o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁷ como forte incidência da vertente neoliberal nas políticas de financiamento da educação pública nacional, sistema que traz uma série de consequências à Educação Infantil, o que será abordado na subseção 2.3.2 *Os processos de descentralização e municipalização do Ensino*, neste capítulo.

As complexidades até aqui destacadas permearam nossa investigação sobre as disputas políticas no campo do financiamento educacional à creche, com destaque ao FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ, cujas questões serão desenvolvidas, analisadas e problematizadas, de modo mais aprofundado, no Capítulo 3 desta tese, *O Município de São Gonçalo como arena de disputas políticas*.

²⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando a sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

2.3.1 O papel da União no financiamento da Educação Básica

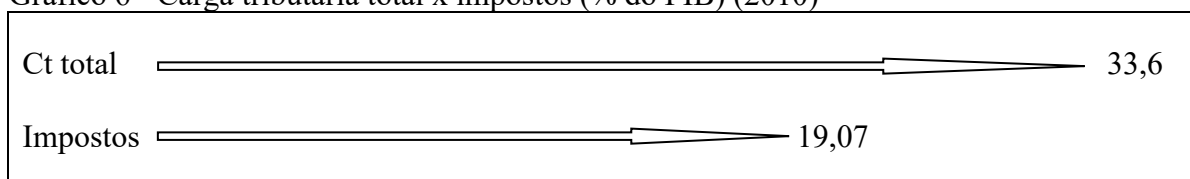
Neste tópico, problematizamos o papel da União no financiamento da Educação Básica, considerando as assimetrias que marcam as políticas fiscais no complexo cenário do federalismo, no Brasil.

Um agravante da desigualdade fiscal que impacta o campo do financiamento da educação no Brasil reside no próprio teor do texto constitucional. De acordo com Pinto (2012, p. 161), “o percentual destinado ao ensino, previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) – no mínimo, 18% da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios –, não inci[de] sobre todos os tributos pagos pela população”. O autor explica que “nem todo tributo é imposto e os percentuais constitucionais indicados incidem apenas sobre a receita de **impostos**” (PINTO, 2012, p. 161, grifo do autor). Esse recurso no texto constitucional é considerado pelo autor um artifício contábil que prejudica a educação e beneficia, essencialmente, a União, que fica com grande parte dos recursos tributários que não são classificados como impostos.

Tentando melhor diferenciar os tributos dos impostos, taxas e contribuições que compõem a receita pública, esclarecemos que os tributos são provenientes de diferentes modalidades. Assim, os impostos, as taxas e as contribuições são espécies de gêneros que compõem o conjunto dos tributos, em geral. Os impostos são tributos não vinculados, as taxas são recolhidas pelo Estado em função da prestação de algum serviço público fundamental, as contribuições destinam-se a custear atividades específicas como, por exemplo, o recolhimento para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou para a previdência social. Como explicamos, os 25% dos recursos financeiros vinculados à MDE não são calculados sobre a totalidade da receita tributária recolhida pelo ente federado, mas apenas sobre a de impostos, o que impacta diretamente as políticas de financiamento da educação.

O Gráfico 6, a seguir, exemplifica a diferença entre a carga tributária total, que é maior, comparada à receita de impostos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, em 2010.

Gráfico 6 - Carga tributária total x impostos (% do PIB) (2010)



Fonte: PINTO, 2012, p. 162.

Andrade e Gomes (2012) afirmam haver grande disparidade na repartição da arrecadação tributária entre os entes federados e sinalizam a necessidade de correção desse desajuste fiscal, através de um regime equalizador de transferências intergovernamentais, buscando uma “discriminação positiva” entre os entes da federação. Os autores atribuem duas dimensões ao federalismo fiscal – vertical e horizontal – e afirmam que ambas requerem a definição de regras no texto constitucional. Assim, o federalismo fiscal brasileiro deve ser reestruturado,

[...] tanto no plano vertical, concernente à descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado ou município no montante global das receitas por eles arrecadadas (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 147).

Entretanto, os autores afirmam que uma política de equalização fiscal é praticamente ausente e de difícil construção no federalismo, nos moldes nacionais, em que o desequilíbrio fiscal associado a uma parca política de redistribuição é um dos pilares que sustentam as desigualdades econômicas regionais. Embora haja uma política de transferência de recursos financeiros considerada de extrema importância, ela não é suficiente para equilibrar as disparidades econômicas entre os diferentes entes da federação. Sobre esse aspecto, Cruz (2012, p. 72) afirma que

[...] as transferências federais decorrentes dos fundos de participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõem a federação. No entanto, os sistemas de transferências, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne das desigualdades regionais.

Ainda sobre os desafios diante das assimetrias ocasionadas pelo modelo federativo fiscal brasileiro, Carneiro (2017, 2021) explicita, de forma contumaz, o tamanho do desequilíbrio na relação entre a União e os entes federados subnacionais, o que conduz o autor à provocação sobre a existência de um “pacto ou pânico federativo” (CARNEIRO, 2017, s/p). Diante da alarmante realidade, o autor convoca a urgente necessidade de medidas que minimizem a situação de estados e municípios que vêm sendo prejudicados, há anos, com a perda de arrecadação tributária, ao passo que a União concentra a maior parte dos recursos.

Segundo Farenzena e Luce (2014), a principal fonte de financiamento da educação brasileira é a vinculação constitucional de recursos prevista na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 212 estabelece o percentual mínimo da receita de impostos de 18% para a União e

25% para estados, Distrito Federal e municípios. Além dos impostos que arrecadam, ou seja, os impostos próprios compulsoriamente vinculados, a Constituição determina, ainda, que estados e municípios devem aplicar em educação, no mínimo, 25% dos impostos a eles transferidos. Observa-se que, “[em] termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades. Cada esfera deve aplicar em educação uma parte das receitas resultantes de impostos” (FARENZENA, 2012, p. 107).

A vinculação constitucional descrita no parágrafo anterior é “secundada” pelo salário-educação (FARENZENA; LUCE, 2014). Trata-se de uma receita adicional estipulada para o financiamento de programas, projetos e ações direcionadas à Educação Básica pública, conforme redação dada pela EC nº 53, de 2006, ao art. 212 da CF de 1988, através de uma contribuição social recolhida mensalmente por empresas e calculada sobre o total das remunerações dos empregados segurados, prevista no § 5º, do art. 212, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Enquadrados na categoria repartição de receitas, os repasses das cotas do salário-educação às redes estaduais e municipais de ensino são efetuados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia que compõe o Ministério da Educação (MEC). As parcelas são assim repartidas aos entes da federação: a União concentra 40% desse montante, permanecendo 10% com o FNDE para financiar projetos, programas e ações na Educação Básica e 30% para o governo federal; os 60% restantes são partilhados, relativamente à arrecadação em cada estado, em proporção ao número de matrículas prioritárias na Educação Básica em cada uma das respectivas redes públicas de educação dos estados, Distrito Federal e municípios.

O FNDE, assim, é responsável pelas transferências legais e constitucionais e por alguns programas vinculados à Educação Básica nacional, mantidos pela União, sendo eles: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).²⁸ Os valores anuais das transferências efetuadas pelo FNDE ao município de São Gonçalo, incluídas as do salário-educação, serão apresentados no próximo capítulo desta tese, na subseção 3.4.1 *Um panorama por entre dados*.

²⁸ Também incluídos no gasto total do FNDE, porém à parte das transferências legais e constitucionais, estão: o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A partir de 2010, o FNDE também passou a assumir a gestão do sistema de bolsas de estudos e pesquisas da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a operação do Fundo de Financiamento ao Ensino Superior (FIES) (FARENZENA, 2012, p. 111-112).

A autarquia é igualmente incumbida de operacionalizar a complementação da União ao FUNDEB dos estados que não conseguem atingir o valor mínimo por aluno/ano, estabelecido nacionalmente. Conforme já mencionado, de acordo com Almeida (1996), essa complexa arquitetura retrata as particularidades e especificidades do financiamento da educação como política pública, distinto das demais políticas setoriais pós-Constituição de 1988, inclusas na seguridade social.

A despeito de a participação da União no financiamento da Educação Básica ter aumentado nos últimos anos, ela ainda é considerada extremamente baixa por alguns estudiosos, como Farenzena (2012), Farenzena e Luce (2014) e Davies (2014), Pinto e Corrêa (2020), entre outros. Tal argumentação ampara-se na constatação da alta arrecadação de impostos por este ente da federação, possibilitada pela disparidade participativa das diferentes esferas no regime tributário nacional. A esse respeito, Davies (2014, p. 260) faz uma crítica contundente, afirmando que o governo federal “tem a maior receita, porém nunca assumiu constitucionalmente oferecer educação básica a toda população, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente, menos privilegiados financeiramente”.

Convém destacar o recente aumento da contribuição da União nos atuais contornos do FUNDEB permanente, passando de 10% para, no mínimo, 23%, conforme aprovado em 2020. Embora o aumento da contribuição seja gradativo, a completar em 2026, trata-se de uma conquista importante no que diz respeito à histórica luta em prol da maior participação da União no financiamento da Educação Básica brasileira. A subseção 2.4.2 deste capítulo traz as especificidades do FUNDEB, em sua atual configuração, bem como discute algumas ameaças e avanços que atravessaram o processo de aprovação e regulamentação do novo Fundo.

Para efeitos desta tese anunciamos que, com exceção do ano de 2020, o Rio de Janeiro não recebeu complementação da União ao fundo estadual, na série histórica entre 2010-2021, conforme será demonstrado no próximo capítulo, seção 3.4 *O FUNDEB para o financiamento da educação pública em São Gonçalo*, onde nos deteremos nos dados do Fundo em relação tanto ao estado fluminense, quanto à cidade de São Gonçalo/RJ, considerando tal especificidade investigativa nesta pesquisa.

Farenzena (2012) indaga o papel da União na tríade de participação de cada esfera de governo na Educação Básica, nos contornos federativos nacionais. No que diz respeito à oferta e ao financiamento, conforme já mencionado, a Educação Básica fica sob o encargo, principalmente, dos estados e municípios. À União reservam-se as seguintes funções, em relação aos governos subnacionais e aos subsistemas de ensino: assistência técnica e financeira – de

caráter apoiador e de suporte, sendo o instrumento que viabiliza o exercício das funções redistributiva (política de fundos) e supletiva (programas federais).

Na proposição da autora,

[...] pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação (FARENZENA, 2012, p. 113).

A autora insere a complementação da União ao FUNDEB na tipologia que denomina de “assistência compulsória [...] chamada, oficialmente, de constitucional-legal [que] diz respeito a ações inscritas na Constituição da República ou na legislação” (FARENZENA, 2012, p. 108), no caso em questão, em direção à participação da União no financiamento da Educação Básica, nacional.

Uma frente de assistência financeira oriunda do nível central para a Educação Infantil, que merece destaque, foram os Programas PROINFÂNCIA e BC, conforme mencionado na seção 1.1 *Um panorama da produção e circulação de pesquisas no campo do financiamento da educação*, no Capítulo 1 desta tese. Na primeira década dos anos 2000, tais programas se destacaram em termos de volume de recursos repassados da União aos municípios, para o atendimento à Educação Infantil, em todo o território nacional (FARENZENA, 2021).

Após 2016, entretanto, houve um expressivo decréscimo de investimento nos referidos Programas (AMARAL, 2017; FARENZENA, 2021; FERNANDES, 2018). A incipiente participação da União no financiamento da Educação Básica evidenciou-se após a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (BRASIL, 2016), que estabeleceu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país, fixando limites para as despesas primárias da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, conforme vêm demonstrando os estudos de Amaral (2017), Fernandes (2018) e Farenzena (2021), entre outros pesquisadores, como veremos na subseção 3.4.1 do Capítulo 3.

No cenário atual, podemos afirmar que o PROINFÂNCIA quase desapareceu no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). Segundo Paulo Saldaña, em matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, em 11 de setembro de 2022, “O MEC (Ministério da Educação) terminou 2021 com R\$ 101 milhões pagos para obras de creches em prefeituras. Trata-se de uma redução de 80% com relação a 2018” (SALDAÑA, 2022). Prossegue a

reportagem informando que “A execução orçamentária de 2022 segue a tendência de enxugamento: foram pagos até agora R\$ 93,9 milhões para obras da etapa” (SALDAÑA, 2022).

Para o próximo ano,

[...] a previsão é de retirada de R\$ 1 bilhão da Educação Básica. O cenário negativo para a educação infantil se intensifica: os recursos previstos para a etapa caem 96% com relação ao projeto deste ano. Passa de R\$ 151 milhões para apenas R\$ 5 milhões (SALDAÑA, 2022).

No que tange ao contexto de nossa pesquisa, não foi possível nos empenharmos o tanto necessário para nos certificarmos da existência de creches do PROINFÂNCIA, no município de São Gonçalo. Entretanto, em pesquisa realizada por Motta (2020), encontramos a informação de que o município possui duas creches construídas pelo referido programa. Adiante, no trecho de entrevista realizada, nesta pesquisa, com a ex-secretária (01/2020-05/2021) e ex-presidente (2018-2019) e vice-presidente (2016-2017) do CACS FUNDEB – SG, Tania Correia da Silva, temos o relato de que foram construídas 4 creches do PROINFÂNCIA no município.

Por tratar-se de um programa de indução do governo federal que buscou viabilizar a construção de creches mediante parcerias por meio do regime de colaboração entre a União e os municípios “que têm uma grande demanda de crianças que não estão no espaço educacional destinado a elas nessa faixa de idade, de 0 a 5 anos” (SILVA; DIAS, 2021, p. 4), consideramos intrigante a pouca expressividade de construções do PROINFÂNCIA no município gonçalense, tendo em vista a alta demanda local e o quadro de atendimento insuficiente à creche, na cidade, como detalharemos na seção 3.3 no próximo capítulo.

As informações sobre a execução dos recursos públicos transferidos da União, por meio do FNDE, à construção de creches e escolas nos diversos municípios brasileiros, disponibilizadas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), no portal Transparência Pública – Obras FNDE, indicam os seguintes dados sobre São Gonçalo:

Quadro 4 – Transparência Pública – Obras FNDE – São Gonçalo-RJ

Encontradas 60 obras em São Gonçalo-RJ	
X	CANCELADA (40)
✓	CONCLUÍDA (20)

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 24 set. 2022.

O sistema informa o cadastro de 60 obras no município. Dessas, 40 constam com *status* de “Cancelada” – todas de Tipo: “Construção”. As 20 demais constam com *status* de “Concluída”, todas de Tipo: “Reforma”, porém, nenhuma é identificada como creche, mas como Escolas Municipais e CIEPs, possivelmente municipalizados, cujo valor total pactuado entre o município e o FNDE, a partir de 2017, foi em torno de 38 milhões de reais. Das 40 construções canceladas, 29 estão identificadas como “Creche”, localizadas nos seguintes bairros: Ipiíba, Novo México, Bairro Almerinda, Mutuapira, Califórnia, Colubandê, Luiz Caçador, Jardim Bom Retiro, Maria Paula, Santa Isabel, Arsenal, Porto Novo, Barracão, Guaxindiba, Boa Vista, Apolo III, Califórnia, Vila Lage, Laranjal, Itaoca, Anaia Grande, Itaitindiba, Santa Luzia, Água Mineral, Jardim República, Porto do Rosa, Neves, Galo Branco e Covanca. Destacamos que parte desses bairros não possui qualquer equipamento público de atendimento à creche, como será demonstrado na subseção 3.3.5 *Um exercício de síntese*, no próximo capítulo desta tese.²⁹

Em entrevista com a senhora Tania Correia da Silva, conforme mencionamos, fomos informados do seguinte panorama:

Foi liberado o aporte. Mas a verba, em si, não chegou a vir, porque não houve o projeto. Porque são verbas de contrapartida. Tinha o PROINFÂNCIA, e tinha uma parte do dinheiro que também vinha do Plano de Aceleração (PAC). Então, nessa época, eram 24 ou 27 creches – eu não estou bem lembrada agora – [...]. E só foram feitas 4 creches. Eram 27 e só foram feitas 4. Então 23 deixaram de ser construídas, porque o município não levou à frente os projetos. Deveria enviar pro governo federal pra receber a verba de contrapartida e, a partir daí, construir esses espaços, tão necessários nesse município, haja vista que a maior parte das unidades da Educação Infantil é conveniada. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva)

Por outro lado, as entrevistas realizadas com a Assessora Pedagógicas das Creches Conveniadas e ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão, da Secretaria Municipal de Educação, Professora Tatiana Felix, e com o Secretário Municipal de Educação, senhor Maurício Nascimento de Almeida, nos possibilitaram as seguintes informações sobre os desafios enfrentados pela prefeitura para a expansão da rede de creches municipais.

Em São Gonçalo, principalmente, [o principal desafio] são os imóveis. Às vezes a gente acha o imóvel, mas ele não está *kit* com o IPTU, não está no nome da pessoa, então a gente não pode nem alugar pra ampliação nem, muito menos, pra compra. Hoje a prefeitura tem, já desde 2019, uma comissão imobiliária, que faz avaliação. Em muitos imóveis... a gente vê espaços que, às vezes, a gente não tem como proceder com a compra, nem pra aluguel, porque não estão em dia com os tributos municipais

²⁹ Veja Quadro 14, p. 221.

ou estaduais. Então, isso tem impedido muito, em São Gonçalo, o aumento estrutural da rede. (Excerto da entrevista realizada em 24/03/2022 com Tatiana Felix)

Mas a nossa grande procura, realmente, é lá na Educação Infantil, principalmente na creche. Não é fácil pra gente avançar no município na questão da creche. A gente começa pela infraestrutura. Não é fácil conseguir imóveis que atendam, seja pra compra, seja pra aluguel. O tempo inteiro a gente está buscando. A gente fica procurando imóveis que possam abrigar a Educação Infantil. [...] Pela demanda gonçalense, esse é um trabalho sem fim. A gente sabe que a gente precisa investir muito aí. (Excerto da entrevista realizada em 18/07/2022 com Maurício Nascimento de Almeida, Secretário Municipal de Educação)

Os dados e as informações levantados sobre a construção e reforma de creches no município de São Gonçalo, por meio do FNDE, mostram as complexidades que envolvem a implementação de políticas públicas, sobretudo quando, além do envolvimento de diferentes esferas de governo, o processo é diretamente influenciado por múltiplos condicionantes do poder local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011). Embora o PROINFÂNCIA esteja assentado em uma espécie de regime colaborativo, como princípio mais geral, as correlações de forças (POULANTZAS, 1985) e representação de interesses (COUTINHO, 1995), no campo político, na esfera local, influenciam significativamente a sua efetivação.

Em suma, este tópico buscou reiterar os desafios históricos que ainda precisam ser enfrentados em busca de maior participação da União no financiamento da Educação Básica, objetivando melhor equidade e qualidade na oferta educacional prestada, em nível nacional. Mesmo diante da recente conquista dos setores democráticos e progressistas da educação referente ao aumento de 10% para 23% da complementação da União ao FUNDEB, tema que será desenvolvido adiante, o percurso sintetizado revela a histórica resistência por parte dos governos da União em assumir um efetivo compromisso com a Educação Básica nacional, tanto do ponto de vista de sua organização, diretamente, quanto do seu financiamento, majoritária ou integralmente.

2.3.2 Os processos de descentralização e municipalização do ensino

Neste tópico trazemos alguns elementos sobre o tema da descentralização político-administrativa, com foco no histórico e crescente processo de municipalização da Educação Básica, no Brasil. Buscamos embasamento teórico, objetivando problematizar as políticas de financiamento educacional, especialmente no que se refere às implicações do Estado federativo

brasileiro, para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos, e as reverberações desse modelo na esfera municipal investigada.

Estudos contemporâneos (ALVARENGA; TAVARES, 2015; ANDRADE; GOMES, 2012; CRUZ, 2012; CURY, 2018; DAVIES, 2014; PINTO; CORREA, 2020; SOUZA; FARIA, 2004) têm buscado problematizar as origens históricas, políticas e econômicas do modelo de organização e gestão da educação no Brasil, inclusive no que toca aos processos de descentralização e conseqüente municipalização do ensino. Salientamos que o tema comporta dilemas e contradições, o que acena para a complexidade analítica, conforme procuramos mostrar nesta seção.

Segundo Alvarenga e Tavares (2015), o legado histórico-político da descentralização da educação pública brasileira resulta em progressivas políticas de municipalização do ensino, majoritariamente no Ensino Fundamental e, mais recentemente, na Educação Infantil. Em versão contemporânea, as autoras problematizam a dualidade do sistema educacional brasileiro no que se refere às tensões entre o público e o privado e ao par poder central-poder local.

Em diálogo com Oliveira (1999), Alvarenga e Tavares (2015) reportam o processo de descentralização do sistema educacional brasileiro como originário no

[...] período do Império, [instituído] através do Ato Adicional [à Constituição Imperial] de 1834, que implantou a descentralização na administração da educação primária, transferindo a responsabilidade por este nível de ensino do governo central para as províncias, sem, contudo, efetivar uma descentralização dos recursos financeiros (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 57-58).

As autoras certificam que a democratização do acesso à educação no país é um paradoxo que perdura até os dias atuais e ratificam que, pelo menos a partir das últimas décadas do século XX, “temos observado uma progressiva municipalização do ensino [...] em função das diretrizes do Governo Central quando este passa a assumir a descentralização como um dos princípios das políticas educacionais” (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 58).

Do ponto de vista do financiamento, Cury (2018) exemplifica que o período da ditadura militar (1964-1985), em muito, reforçou as políticas de descentralização educacional, com a manutenção da vinculação da porcentagem da receita de impostos para a educação, na Constituição Federal de 1967, apenas para os municípios. A desvinculação de recursos da União e transferência de responsabilidades aos municípios foi empenhada sob o pretexto de maior eficiência destes últimos, uma vez que os serviços educacionais seriam prestados pelas administrações locais. Importa dizer que esse cenário leva o autor a denunciar a deturpação dos ideais republicanos de descentralização e democratização do ensino, uma vez que não houve

autonomia financeira aos municípios em relação ao poder central, constituído de forma autoritária e centralizadora.

Segundo Andrade e Gomes (2012), a propagação dos sistemas educacionais, no nível da municipalidade, ocorreu na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando os 26 grandes sistemas estaduais ficaram passíveis de se multiplicarem por várias administrações locais, haja vista os atuais 5.570 municípios brasileiros. Entretanto, essa disseminação dos sistemas educacionais no nível da municipalidade ao mesmo tempo em que refletiu o advento da autonomia político-administrativa desses entes federados, no nível do poder local, evidenciou as limitações econômicas de muitas dessas administrações.

Nota-se, então, que, a partir da estrutura político-institucional e administrativa possibilitada na Constituição de 1988, as desigualdades econômicas entre os municípios brasileiros ganham expressividade e visibilidade. Segundo Oliveira (2012, p. 40), a CF/88

[...] incorpora o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando os mecanismos de transferências intergovernamentais que procuram, em alguma medida, atenuar as desigualdades.

Os significativos avanços promovidos pela Constituição Federal de 1988, com o “redesenho” do federalismo tributário (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 148), ampliando a capacidade fiscal aos estados e municípios, não foram suficientes para equalizar o advento das administrações municipais à devida e necessária isonomia fiscal (ANDRADE; GOMES, 2012; CRUZ, 2012), em face do aumento exponencial das responsabilidades educacionais atribuídas às administrações locais pela nova Constituição (ANDRADE; GOMES, 2012).

A política nacional de descentralização das responsabilidades educacionais entre os entes federados desloca para os municípios – os mais desprovidos de recursos financeiros, em sua maioria – a responsabilidade pelo atendimento à maior parcela da população em idade escolar obrigatória, atualmente compreendida na faixa etária dos 4 aos 17 anos.³⁰ Isso sem

³⁰ Esclarecemos que o ensino obrigatório no Brasil foi ampliado a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 (BRASIL, 2009a), que é o dispositivo legal que garante a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade, entrando em vigor em 2009, mas com prazo de transição de 8 anos, ou seja, só a partir de 2016 é que a pré-escola passou a ser contemplada em tal disposição. Para tanto, apesar de não estabelecer uma fonte adicional de recursos ao financiamento da educação, a EC nº 59/2009 retirou, progressivamente, os recursos da receita de impostos da União vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Desvinculação das Receitas da União (DRU), pressionando as políticas de financiamento e abrindo portas para as matrículas na Educação Infantil, sobretudo na pré-escola, com fins de assegurar a universalização da educação obrigatória, no País (DAVIES, 2015; FARENZENA; LUCE, 2013). A DRU é um mecanismo, criado em 1994, que permite ao governo federal usar, livremente, 20% de todos os tributos federais, vinculados por lei, a fundos ou despesas, o que limitou, expressivamente, a disponibilidade orçamentária para os gastos do Governo Federal em educação (GOMES; SILVA; OLIVEIRA, 2019). Registra-se que, em 2016, no governo

contar a população de 0 a 3 anos, público da creche, que, uma vez integrante da Educação Infantil, juntamente com a pré-escola, é de competência prioritária dos municípios, conforme artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e artigo 11 da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

Ou seja, os municípios são responsáveis, prioritariamente, pela Educação Infantil e Ensino Fundamental, restando à responsabilidade prioritária dos estados apenas os três anos finais da Educação Básica, correspondentes ao Ensino Médio. Nessa conjuntura, a disparidade entre arrecadação de recursos e competências dos entes federados tem sido uma das principais controvérsias no financiamento da educação nacional entre, “de um lado, os que priorizam mais verbas, enfatizando a sua falta e, de outro, os que advogam sua melhor aplicação, argumentando que elas já são suficientes” (DAVIES, 2014, p. 260-261).

Seguindo na problematização da municipalização do ensino em face do modelo federativo fiscal brasileiro, Pinto (2012, p. 161) afirma que uma

[...] questão-chave no debate sobre o federalismo refere-se aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas. [...] de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados, R\$ 25; e os municípios, apenas R\$ 5. Portanto, boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que acontece porque os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos de maior porte, os quais [...] são a minoria.

Sobre o problema das extremas disparidades provocadas pelo modelo federativo fiscal brasileiro, reiteramos que Carneiro (2017, 2021) ressalta, de maneira incisiva, a dimensão do desequilíbrio na relação entre a União, que concentra a maior parte da arrecadação dos tributos, e os entes federados subnacionais, com menor poder para tal, o que “desmonta a ideia do ‘pacto federativo’” (CARNEIRO, 2017, s/p.). O autor conclama a imperiosa necessidade de políticas efetivas que minimizem os danos fiscais causados aos estados e municípios que, há muito, vêm sendo extremamente injustiçados.

No Capítulo 3 desta tese, procuramos demonstrar alguns indicadores econômicos do município de São Gonçalo/RJ, entre outros, como parte do procedimento metodológico que integra o desenvolvimento desta pesquisa, com vistas a investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, na esfera local.

interino do ex-presidente Michel Temer, o Senado Federal aprovou a PEC 31/2016, prorrogando a DRU até 2023, elevando o percentual de desvinculação para até 30%, não aplicável à saúde e à educação. Contudo, somente a partir da Lei nº 12.796, de 2013 (BRASIL, 2013), a obrigatoriedade da pré-escola se tornou mais amplamente implementada.

Souza e Faria (2004) sintetizam a discussão sobre a descentralização e a municipalização do ensino, no Brasil, do período Imperial, à Constituição de 1988.

A problemática da Educação Municipal no Brasil, desde a época imperial, vem se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação de seus sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais (CFs) de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da CF de 1988 [...]. [Nesse] momento, marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e por uma grande revalorização da instância local, e apesar da pluralidade de interesses, definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, confirmada, no campo da educação, alguns anos após, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394 –, em 1996 (SOUZA; FARIA, 2004, p. 926).

O processo de descentralização e a conseqüente municipalização da educação ganha novo viés analítico, intensificando-se a partir da segunda metade da década de 1990 (SOUZA; FARIA, 2004), quando passa a ser atravessado pelas ofensivas neoliberais materializadas na reforma da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), que propõe a redefinição do papel do Estado, na perspectiva de sua diminuição, e sucessivo deslocamento da oferta dos serviços públicos, na área social, para os setores privados, incluindo a educação (MARTINS; ALMEIDA, 2017).

Nessa conjuntura, sob as pressões dos setores neoliberais e após longo e acirrado período de disputas e manobras no Congresso Nacional (SAVIANI, 2011), foi aprovada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b). Segundo Saviani (2011), a versão aprovada (o projeto Darcy Ribeiro) foi formulada sob uma concepção restrita de democracia, ignorando o processo anterior, de base, liderado pela sociedade civil organizada. A nova LDB define, então, as atribuições dos três níveis de governo e seus distintos sistemas de educação.

No mesmo contexto de influência e intensificação das forças neoliberais, no Brasil, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que constituiu, no período, um dos principais instrumentos de financiamento do Ensino Fundamental, bem como o principal desencadeador do processo de municipalização desse segmento educacional, no país (ANDRADE; GOMES, 2012; CRUZ, 2012; LEHER, 1999; PINTO, 2012).

A política do FUNDEF desencadeou um novo padrão de divisão das responsabilidades educacionais, acentuando o processo de municipalização e descentralização do Ensino Fundamental, um dos fenômenos de inspiração neoliberal de maior impacto no modelo político de organização e gestão da educação pública, no país, conforme destaca Leher (1999). O novo

peso do município na oferta educacional acabou por sobrecarregar a capacidade desses entes que, por outro lado, não foram garantidos de uma efetiva garantia de recursos compatível com a ampliação de suas obrigações. Nesse sentido, a literatura crítica (ANDRADE; GOMES, 2012; CRUZ, 2012; LEHER, 1999; PINTO, 2012) qualifica o FUNDEF como uma política neoliberal de subfinanciamento à educação nacional.

Cruz (2012, p. 74) afirma que, na política do FUNDEF, “prevaleceram os objetivos de diminuir as responsabilidades da União para com o Ensino Fundamental”, comprometendo o fortalecimento de um sistema nacional para a educação. Na mesma direção, Pinto (2012, p. 155-156) afirma que “[...] um dos fenômenos de maior impacto na responsabilidade pela oferta educacional do país é a municipalização que se acentuou, a partir de 1998, com a entrada em vigor do [...] (Fundef) em todo o país”.

Segundo Leher (1999), o FUNDEF é uma das expressões da atuação do Banco Mundial (BM) na definição das políticas para os países periféricos e dependentes (FERNANDES, 2009) da economia capitalista global. De acordo com o autor, entre 1968 e 1973, o BM conseguiu aprovar “760 projetos a um custo de US\$ 13,4 bilhões” (LEHER, 1999, p. 22), chegando a 179 países-membros, em 1995. Dois aspectos são fundamentais e estratégicos como balizadores dos programas do BM para os países dependentes: o trabalho e a educação, ambos imersos na dinâmica de uma sociedade liberal, em que o trabalho é cada vez mais limitado à precarização, subordinação e desqualificação; e à educação limita-se o investimento no nível elementar, o Ensino Fundamental.

Assim, o FUNDEF excluiu a Educação Infantil e o Ensino Médio, bem como as modalidades da Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos (EJA) da repartição dos recursos. Esse foi o horizonte que conduziu as políticas educacionais nos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992)³¹ e, especialmente, Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998) e (1999-2002), na década de 1990 e início dos anos 2000, no país.

[...] Resta ao Estado a responsabilidade com o ensino fundamental. De fato, o governo brasileiro tem empreendido importantes mudanças neste nível. A criação de uma nova forma de financiamento da escola fundamental (Fundef) está redesenhando as atribuições dos estados e municípios. A reforma curricular está moldando as escolas aos “imperativos da globalização” e a avaliação centralizada garante o controle estatal da atividade docente. [...] Este é o mapa das ideias que institui um verdadeiro *apartheid* educacional planetário, sob a batuta do Banco Mundial (LEHER, 1999, p. 29).

³¹ Primeiro presidente eleito pelo voto direto do povo, após o regime militar (1964-1985). Collor renuncia ao cargo em 1992, após um processo de *impeachment*, devido às denúncias de corrupção e estando prestes a ser condenado, pelo Senado, por crime de responsabilidade. A presidência foi assumida por seu vice, Itamar Franco (1992-1994) (MARTINS, 1994).

No campo particular da Educação Infantil, foco desta pesquisa, vale marcar que o FUNDEF é avaliado como uma política de subinvestimento educacional, provocando uma lacuna nas matrículas na pré-escola e o fechamento de creches públicas (CAMPOS; BARBOSA, 2018). Não obstante a Educação Infantil ter sido definida como primeira etapa da Educação Básica, conforme artigo 29 da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), ao focalizar exclusivamente o Ensino Fundamental, o FUNDEF acaba por causar prejuízos a esse segmento educacional, paradoxo que é discutido por alguns estudiosos do campo da educação da pequena infância, como Campos e Barbosa (2018), entre outros.

A concentração da redistribuição de recursos no Ensino Fundamental, na referida década, consolidou a histórica discriminação da pequena infância nas políticas de financiamento da educação. Segundo Rosemberg (2007), a insuficiência e, majoritariamente, a ausência de recursos disponibilizados para a creche explica uma das causas para que as crianças de 0 a 3 anos tenham se constituído como o grupo etário que menos frequentou/frequenta instituições educativas, evidenciando a lacuna na oferta pública desse segmento educacional. O FUNDEF, nesse sentido, legou à Educação Infantil, particularmente à creche, “a incumbência de acertar sequelas de opções do passado que foram implantadas em momentos de maior restrição de recursos financeiros” (ROSEMBERG, 2007, p. 11), e sob as mais ferozes influências da política neoliberal no campo educacional, no país.

Enquanto política de financiamento educacional, ao focalizar a etapa do Ensino Fundamental e excluir a Educação Infantil e as modalidades de EJA e Educação Especial, o FUNDEF significou o decréscimo do direito à educação pós-Constituição de 1988. Os debates do período, tanto por parte dos movimentos sociais, quanto da academia (LEHER, 1999), criticavam o fundo enquanto vertente neoliberal nas políticas de municipalização da educação e apontavam para a sua inconstitucionalidade ao fragmentar o bloco da Educação Básica.

Entretanto, vale destacar os estudos de Pinto (2018) e Pinto e Correa (2020), que revelam dados expressivos de aumento de matrículas tanto na creche, quanto na EJA, entre 1998 e 2007. Conforme os autores, tal aumento ocorreu em função da ação dos movimentos sociais enquanto agentes de extrema importância na luta pelo direito à educação.

[...] mesmo havendo uma clara intencionalidade de focalização no Ensino Fundamental regular por parte da gestão FHC, [o que mostra] a capacidade de reação dos setores envolvidos e o caráter dialético da implementação de políticas públicas (PINTO, 2018, p. 856).

[...] com relação à faixa etária correspondente às creches, o que se observa é que, mesmo no período do Fundef, houve um crescimento robusto. No período de 1998 a

2007 a taxa cresceu 13 pontos percentuais (p. p.), enquanto no período de 2007 a 2017, esse crescimento foi de 12 p. p. (PINTO; CORREA, 2020, p. 6).

Em suma, reiteramos que o processo de descentralização e municipalização das políticas educacionais comporta dilemas e contradições, o que acena para a complexidade da abordagem do tema, conforme procuramos mostrar nesta seção. Se, de um lado, a descentralização educacional remonta ao dualismo político desde o Brasil Império, raiz da indistinção entre o público e o privado e da dualidade entre o par poder central-poder local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; ROMANELLI, 1986; VIEIRA, 2011), de outro, expressa os anseios democráticos pós-ditadura militar e a valorização das esferas locais, conquistas marcadas na arquitetura constitucional de 1988 (SOUZA; FARIA, 2004). Em última versão, o progressivo processo de municipalização da educação é absorvido como estratégia neoliberal e mantido sob os imperativos da redefinição do papel do Estado na oferta dos serviços educacionais.

Por fim, uma questão que sobressai no campo acadêmico sobre os desdobramentos da descentralização nas políticas educacionais brasileiras e que consideramos importante nesta pesquisa, cujo princípio teórico-metodológico delinea-se no Estudo de Caso, é o impasse entre o par poder central-poder local, tema discutido por alguns autores já referenciados nesta tese, como Romanelli, (1986), Daniel (1988), Alvarenga e Tavares (2015) e Vieira (2011).

Adensando o debate, registramos que os autores referenciados afirmam encontrar-se o poder local situado em um todo complexo, com múltiplos movimentos, “o passado e o presente, o autoritarismo e a democracia, a dominação e a subordinação, a centralização e a descentralização”, tal como em Vieira (2011, p. 124). Do ponto de vista histórico, o dilema poder local-poder central advém das origens do Brasil Colônia, em que a centralização se constituiu tendência dominante, atravessando o Brasil Império e se instalando, viciosamente, em nossa República, com a manutenção de políticas clientelistas e conservadoras.

No debate contemporâneo, em uma perspectiva progressista, a discussão sobre descentralização e municipalização do ensino insere-se nos desafios para a consolidação de uma cultura efetivamente democrática, sob suposta maior autonomia dos agentes do poder local, porém, relativa em relação ao poder central (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011). A propósito, conforme já mencionado, dispomos de uma “base jurídica sobre a qual se fortalecem os alicerces do poder local no campo educacional” (VIEIRA, 2011, p. 128).

Em síntese, nas palavras de Vieira (2011),

[O local] é tema sujeito a contradições; com verso e reverso. Visto a partir de uma perspectiva progressista, o poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública. Por outro lado, historicamente, tem sido associado a atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública (VIEIRA, 2011, p. 127).

Considerando que as variáveis do poder local dependem das circunstâncias históricas, geopolíticas, econômicas e sociais, como aborda Vieira (2011), ou que o mesmo está interseccionado nas contradições entre o material e o simbólico e entre o econômico e o político, nos contornos do Estado capitalista brasileiro, conforme destaca Daniel (1988), procuramos visibilizar alguns aspectos do poder local no município de São Gonçalo, nosso contexto de investigação, no que tange às políticas de atendimento e financiamento educacional à pequena infância local, compreendida no grupo etário de 0 a 3 anos, conforme desenvolvido no Capítulo 3 desta tese.

Esperamos que as considerações apresentadas nesta subseção tenham contribuído para compor um panorama e contextualizar os antecedentes das políticas de financiamento da educação com vistas ao nosso objetivo principal, que se constituiu em investigar o financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB, fundo sobre o qual trataremos no tópico a seguir.

2.4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), atualiza a Constituição Federal de 1988,³² no que tange às políticas de financiamento da educação, sendo considerado uma das principais políticas do governo federal em direção à Educação Básica, criado no governo do então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

³² A Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 19 de dezembro de 2006, atribuiu nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A conjuntura política em que o FUNDEB foi aprovado contava com um governo de centro-esquerda que, apesar da ausência de reformas estruturais ao longo dos 13 anos em que esteve no poder (CAMPOS; BARBOSA, 2018; OLIVEIRA, 2007), acenava para avanços na agenda educacional, através da abertura nas relações entre governo e representantes da sociedade civil organizada. Além do protagonismo ativo do Legislativo, dos movimentos sociais e de docentes, o FUNDEB contou com a participação de setores que o

Executivo denominava “interlocutores prioritários” (Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE), [surgindo] com grande capacidade de intervenção a rede de movimentos sociais, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que nas suas ações, por meio do mote “Fundeb pra valer!”, atuava mediante formulações, intervenções técnicas e mobilização político-social (MARTINS, 2020, p. 2).

A militância das entidades representativas dos movimentos sociais foi crucial na criação e elaboração do FUNDEB, com destaque para o curso das ações da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) como articuladora de um conjunto de atores e entidades interessadas no financiamento público para uma educação pública, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada (SILVA; DIAS, 2020). Nascimento (2019) organiza as ações da CNDE em três ciclos: (1) março de 2004 a junho de 2005 – fase de pressão sobre o Executivo; (2) junho de 2005 a dezembro de 2006 – etapa de mobilização social durante a criação da Emenda Constitucional do FUNDEB; e (3) dezembro de 2006 a junho de 2007 – período de incidência sobre a Medida Provisória (MP) nº 339/06, completando o percurso de planejamento, tramitação e aprovação do FUNDEB.

Nesse contexto, o FUNDEB tornou-se uma política pública de Estado (MARTINS, 2010) no que compete ao financiamento da Educação Básica nacional. No que tange aos avanços, ampliou o raio de cobertura para a redistribuição de seus recursos, em relação ao anterior FUNDEF (BRASIL, 1996a), passando a abranger toda a Educação Básica, antes limitada ao Ensino Fundamental. Não apenas a Educação Infantil – creche e pré-escola – passou a ser contemplada na política nacional de financiamento da educação, mas também o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial, atendendo aos anseios sociais em direção ao enfrentamento das lacunas que se evidenciavam no financiamento desigual às diferentes etapas e modalidades da educação pública brasileira (PINTO, 2018).

Outro aspecto marcante do FUNDEB para a área da educação foi a preceituação da garantia de piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública,

inscrevendo tal prerrogativa em nossa Carta Magna, fator que ampliou a base salarial da categoria dos profissionais da educação, em escopo mais abrangente.

Com a aprovação do FUNDEB, a Educação Infantil entra em uma nova era, à medida que passa a ser incorporada em uma política nacional de financiamento educacional, até então excluída do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEB representou um dos mais expressivos avanços nas políticas nacionais para a educação das crianças de 0 a 6 anos, que passaram a ser consideradas na *per capita* das matrículas das redes públicas de educação, com direito à partilha dos recursos do Fundo.

Pela primeira vez, a Educação Infantil – creche e pré-escola – é dotada de financiamento próprio, fato que repercutiu positivamente em sua oferta e qualidade (CAMPOS; BARBOSA, 2018; CRUZ; JACOMINI, 2017; MARTINS; ALMEIDA, 2017; PINTO; CORRÊA, 2020).

Contudo, apesar desse novo patamar, faz-se necessário destacar as correlações de forças e as disputas ora pela inclusão, ora pela exclusão do segmento da creche no FUNDEB, deixando-a sob ameaça de privação do direito de ser considerada na repartição dos recursos do fundo, como se verá na próxima subseção, 2.4.1 *Entre a inclusão e a exclusão da creche no FUNDEB*, deste capítulo.

O Quadro 5 demonstra a abrangência de ambos os fundos, FUNDEF e FUNDEB, sintetizando a cobertura dos segmentos e das modalidades.

Quadro 5 – Abrangência FUNDEF X FUNDEB

Ano	FUNDEF X FUNDEB	Segmentos da Educação Básica	Modalidades	
1996 ↓ 2006	FUNDEF	1º Seg. Ens. Fund. 2º Seg. Ens. Fund.		
2007 ↓ 2020	FUNDEB	Creche Pré-escola 1º Seg. Ens. Fund. 2º Seg. Ens. Fund. Ensino Médio	Ed. Especial	EJA

Fonte: A autora, 2022.

Criado pelo governo federal, com vigência entre (2007-2020), destinado a manter e desenvolver a Educação Básica pública, o FUNDEB é um fundo – na prática, são 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) – de natureza contábil que consiste, basicamente, na subvinculação e redistribuição, dentro de cada estado, de parte dos impostos do governo estadual e das prefeituras constitucionalmente vinculados à educação.

O período de vigência do FUNDEB, em sua primeira versão, findou em dezembro de 2020, razão pela qual, recentemente, acompanhamos o processo para sua renovação, tendo sido aprovado, em caráter permanente, pela Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. A tramitação congressual para a renovação do Fundo foi marcada por um árduo repertório de lutas e mobilizações em face dos extremos ataques dos setores privados da educação sobre os recursos da cesta, como veremos, de forma mais aprofundada, na subseção 2.4.2 *O (Novo) FUNDEB: entre ameaças e avanços*, ainda neste capítulo. Por ora, indicaremos suas principais características e alterações à medida que os aspectos forem abordados ao longo deste tópico.

Na prática, no âmbito de cada estado, o FUNDEB prevê a subvinculação de parte da receita dos recursos dos estados e de seus respectivos municípios constitucionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que vão, compulsoriamente, para os fundos correspondentes, sendo 20% sobre os 25% de alguns impostos “[já] constitucionalmente destinados à educação, que retornam para os entes federados” (MILITÃO, 2017, p. 190-193).

Compõem o FUNDEB os impostos (ICMS, IPI-exportação, IPVA, ITCMD, ITR e LC 87/96), as transferências (FPE e FPM) e as cotas-partes dos impostos que a União eventualmente instituir. Destes, normalmente os de maior receita são o ICMS, o IPI e o IPVA (FERNANDES, 2009), seguidos pelos ITCMD e ITR.

O Quadro 6, a seguir, descreve os impostos e as transferências que compõem o Fundo.

Quadro 6 - Impostos e transferências que compõem o FUNDEB em um percentual de 20% sobre os 25% constitucionalmente vinculados à MDE

Sigla	Imposto/Transferência
(ICMS)	Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Prestação de Serviços
(IPIexp)	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
(IPVA)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
(ITCMD)	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações
(ITRm)	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (cota-parte de 50% devida aos municípios)
(LC 87/96)	Desoneração do ICMS (compensação financeira prevista na LC 87/96)

(FPE)	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal composto por transferência de recursos financeiros pela União a partir do IR e IPI
(FPM)	Fundo de Participação dos Municípios composto por transferência de recursos financeiros pela União a partir do IR e IPI
	Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cota-parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios)

Fonte: A autora, 2020.

Sobre o Quadro 6, destacamos que Carneiro (2017, 2021) denuncia os efeitos deletérios provocados pela Lei Kandir, em vigor desde 1996, ao “desonerar o ICMS incidente sobre exportações de produtos primários e industrializados semielaborados” (CARNEIRO, 2017, s/p.), o que prejudicou, sobremaneira, a economia do estado fluminense e de seus municípios. O autor salienta que o estado do Rio de Janeiro acumulou perda de cerca de 60 bilhões de reais, ao longo dos 20 anos de vigência da lei, gerando efeito cascata nos municípios, que têm direito a 25% do ICMS recolhido no estado.

Assim, as municipalidades acumularam perda em torno de 15 bilhões de reais, no mesmo período, “enquanto acumulavam mais responsabilidades em áreas como educação, saúde e assistência social: flagrante caso de injustiça tributária” (CARNEIRO, 2017, s/p.), conforme palavras do autor. Consideramos esse destaque relevante em função das perdas geradas na destinação de receitas à cesta do FUNDEB, uma vez que se trata de política de financiamento educacional integralmente subsidiada com os recursos dos entes subnacionais, salvo nos casos específicos de complementação da União.

Os governos recebem os repasses do FUNDEB, proporcionalmente, de acordo com as matrículas, devidamente ponderadas, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária determinados de forma constitucional, conforme artigo 211 da CF/88 e artigos 10 e 11 da LDBEN nº 9.394/96. Os municípios recebem os repasses de acordo com dois critérios: 1. número de matrículas municipais na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, calculadas com base no Censo do ano anterior; e 2. valor atribuído a cada nível, modalidade e localização – urbana ou rural –, parcial ou integral, das matrículas (DAVIES, 2014, p. 259). Esses critérios são aspectos importantes que incidem no valor-base para cada matrícula e funcionam como referência para os repasses do fundo.

Para o exercício financeiro de 2021, a Lei do Novo FUNDEB previu os seguintes fatores de ponderação:

Quadro 7 – Fatores de ponderação – Novo FUNDEB (2021)

Segmento	Período	Fatores de Ponderação (2021)
Creche pública	Integral	1,30
	Parcial	1,20
Creche conveniada	Integral	1,10
	Parcial	0,80

Fonte: A autora, 2022.

Até o ano de 2020, o governo federal contribuía com, no mínimo, 10% sobre o valor total dos recursos do fundo, na forma da complementação Valor Aluno Ano do Fundo (VAAF), aos estados, Distrito Federal e municípios que não conseguiam, com seus próprios recursos, alcançar o valor mínimo nacional prefixado por matrículas, estando inaptos, por conseguinte, a atingirem o custo médio/anual por aluno.

Com a instituição do novo FUNDEB, a complementação da União aumentou de 10% para 23%, progressivamente, sendo 12% até o final de 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024 e 21% em 2025, até alcançar 23% em 2026. No total, a complementação da União deverá alcançar, no mínimo, 23%, porém, 10% na forma de VAAF, tal como é hoje, 10,5% será na forma de Valor Aluno Ano Total (VAAT), uma novidade, a ser dividida em 50% com a Educação Infantil, e os 2,5% restantes, na forma de Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), que ainda carece de regulamentação. Esse novo modelo torna o FUNDEB mais equitativo e redistributivo, tema que será desenvolvido na subseção 2.4.2 desta tese, *O (Novo) FUNDEB: entre ameaças e avanços*.

Cabe esclarecer que a receita dos impostos próprios dos municípios são tributos que não compõem o FUNDEB. Segundo Pinto (2012), fazê-los pertencer seria uma autêntica política de justiça fiscal na medida em que possibilitaria uma repartição equilibrada entre os municípios de um mesmo estado da federação, diminuindo, com maior expressividade, as disparidades entre os mais ricos e os mais pobres. A esse respeito, Cruz (2012) afirma ser o FUNDEB uma política que precisa ser aprimorada, uma vez que ela ainda “não atingiu o cerne da questão, que é a necessidade de aumentar os aportes para a qualificação da educação pública e de diminuir as disparidades da oferta educacional” (CRUZ, 2012, p. 74).

Estudos no campo de análise setorial de políticas públicas que enfocam a educação como direito social consideram o FUNDEB uma ação estatal que expande a presença do Estado no processo de democratização da educação. Farenzena (2012) aponta o FUNDEB como “o

principal mecanismo de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação” (FARENZENA, 2012, p. 107), como política promotora da colaboração federativa.

Para Farenzena e Luce (2014), o FUNDEB é uma política pública de amplo escopo, que se enquadra no vetor da ação pública relativo à “equalização de oportunidades”, cuja inscrição mais forte é a reparação de injustiças econômicas, políticas e territoriais no plano federativo. Segundo as autoras, o FUNDEB possibilita “certa equiparação na capacidade de financiamento dos entes, em benefício, principalmente, dos estados das regiões relativamente mais pobres e dos municípios que têm menos recursos, independentemente da região” (FARENZENA; LUCE, 2014, p. 208).

Fernandes (2009, p. 28) define o FUNDEB como uma política indutora e reguladora do regime de cooperação entre cada ente federado, na medida em que sua função precípua “é a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público”. E acrescenta que “se, eventualmente, o crescimento das matrículas no conjunto de um estado e seus municípios baixar a disponibilidade de recursos por aluno, o FUNDEB força também a entrada da complementação da União”, qualificando virtuosamente o Fundo como “solda federativa” (FERNANDES, 2009, p. 28).

Em suma, a política de fundos, materializada no FUNDEB, foi uma alteração constitucional que se propôs a enfrentar o problema da desigualdade de alocação de recursos entre os entes federados (ARAÚJO, 2012), concentrando e redistribuindo parte dos recursos oriundos das principais transferências e impostos, em nível estadual, e ampliando a cesta dos impostos em relação ao anterior FUNDEF. O FUNDEB também aumentou o percentual de vinculação dos impostos consignados à MDE, de 15%, previsto no fundo anterior, para 20%.

Contudo, estudos apontam diferentes avaliações sobre a política de fundos. Araújo (2012, p. 52) considera que “a política de fundos promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação”, através da redistribuição de parcela dos recursos educacionais. Por outro lado, o autor ressalta que somente com uma presença mais significativa de recursos federais é possível garantir efeitos mais duradouros de redução das desigualdades educacionais (ARAÚJO, 2012).

Por sua vez, Andrade e Gomes (2012) afirmam que o impacto tributário do FUNDEB, apesar dos devidos créditos à sua finalidade circunscrita a cada estado da federação, ainda não atingiu “o que se pressupõe como expectativa do federalismo fiscal, em que se credita poder de equalização da distribuição das receitas entre as regiões” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 148). Para tanto, os autores defendem a necessidade de modificações na estrutura federativa do

Estado, onde se delineiam as políticas fiscais. Tais mudanças estão relacionadas à distribuição do poder de tributação por cada ente federado que, segundo os autores, seria o elemento-chave para a ascensão de um autêntico federalismo educacional.

A partir do panorama apresentado, desde a criação do FUNDEB até as suas principais características, é possível afirmar que o objetivo institucional do fundo é contribuir para a diminuição das desigualdades educacionais regionais. Contudo, a assimetria na capacidade de arrecadação e a discrepância na redistribuição de recursos entre a União, os estados e os municípios brasileiros nos levam a indagar se a política de fundos, tal como está configurada, é suficiente para enfrentar as desigualdades educacionais em um país como o nosso que, histórica e estruturalmente, mantém uma malha social e econômica das mais desiguais do mundo. Segundo a Oxfam (2022), os 20 maiores bilionários, no Brasil, têm mais riqueza do que 128 milhões de brasileiros, o que corresponde a 60% da população.

Entendemos que a estrutura das políticas de financiamento impacta, de forma visceral, a oferta educacional às crianças de 0 a 3 anos nos distintos municípios brasileiros, principalmente diante de profundas desigualdades inter e intraestaduais e regionais. Desse modo, reiteramos nosso objeto de estudo nesta pesquisa, que se constituiu em investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ, tendo a compreensão política de que o atendimento educacional a essa faixa etária é fundamental no enfrentamento às desigualdades sociais na esfera local investigada.

2.4.1 Entre a inclusão e a exclusão da creche no FUNDEB

Apesar do novo patamar de inclusão da Educação Infantil no FUNDEB, consideramos importante recuperar e problematizar as disputas e correlações de forças pelas sucessivas tentativas de exclusão do segmento da creche do Fundo, deixando-a sob ameaça de privação do direito de ser considerada na repartição dos recursos. Por meio da reconstrução de alguns aspectos principais, é possível identificar agentes e tensões no que tange à garantia de financiamento ao direito à educação das crianças de 0 a 3 anos na política de fundos.

Do ponto de vista de sua gênese, cuja proposição foi originada no Poder Executivo (MARTINS, 2020), o FUNDEB passou por acirradas fases de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 415/2005 – nas duas Casas Legislativas do Congresso

Nacional, até que se chegasse à EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e à Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007). Ao longo do processo Congressual, diferentes forças se manifestaram, tanto em favor, quanto contra a integração da creche no Fundo.

Segundo Nascimento (2021, p. 2), “o Fundeb era uma das promessas da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, na campanha eleitoral de 2002”, porém, com ênfase na integração do Ensino Médio. O primeiro posicionamento público do MEC, em 2004, já se omitia quanto à inclusão da creche no Fundo.

As pressões pela não inclusão da creche no FUNDEB vieram tanto do Executivo Federal, por meio do Ministério da Fazenda, quanto do Executivo nos níveis estaduais, por meio do *lob* de governadores. Pinto (2007, p. 892) afirma que os governos estaduais exerceram forte pressão “com o intento de retirar do FUNDEB [o segmento da] creche”, alegando que boa parte das matrículas nesse segmento é efetivada nas redes municipais de educação, fator que, por conseguinte, direcionaria mais recursos do fundo a esses entes.

Segundo o autor, tal intento dos governadores, em um primeiro momento, foi exitoso, além de ter contribuído para pressionar a subvalorização dos fatores de ponderação do custo/aluno, considerando que o segmento creche se destaca na razão adulto/criança e no peso de sua oferta em tempo integral. Por sua vez, o Ministério da Fazenda justificava que o FUNDEB não computava impostos municipais, portanto, uma vez não integrantes da cesta, propunha que esses recursos fossem, conseqüentemente, direcionados pelos municípios ao financiamento educacional de crianças de 0 a 3 anos.

Segundo Nascimento (2021),

A pressão do Ministério da Fazenda por diminuir o impacto financeiro do Fundeb para a União foi repercutida pela imprensa. Um exemplo foi o artigo *Fundeb é novo risco fiscal*, de autoria de Ribamar Oliveira, publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo* em 20/2/2006. [...] Alardeava o jornalista:

Autoridades do Ministério da Fazenda estão muito preocupadas com a proposta de emenda constitucional que cria o [...] Fundeb, recentemente aprovada pela Câmara. A análise da Fazenda é a de que o desenho do Fundeb feito pelos deputados amplia consideravelmente os gastos correntes, aumenta as vinculações de receitas orçamentárias [...]. Em resumo, da forma como está redigida a proposta vai em direção oposta àquela que a área econômica considera que o País deve seguir (OLIVEIRA, 2006, p. B2, *apud* NASCIMENTO, 2021, p. 9).

Afinal, o FUNDEB não escapava às pressões neoliberais para se ajustar às contingências de uma política econômica alinhada ao ajuste fiscal (NASCIMENTO, 2021). Tais pressões foram perceptíveis nas tentativas de diminuir o peso financeiro do Fundo para a União, por parte da base governista no Congresso e, pela oposição, ao tentar sabotar os impactos positivos

nas eleições em favor do candidato Lula da Silva. Por outro lado, destacamos o viés repercutido nas mídias, fator que contribuiu para a mobilização e conscientização social acerca da importância do Fundo para o financiamento de toda a Educação Básica nacional (BREVE, 2006; SUCUPIRA, 2005), especialmente a creche.

Nesse contexto de disputas e tensões, destacamos a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) ao disseminar um debate público, impulsionando “o processo de construção de uma contranarrativa (em oposição ao discurso do Governo) que desnaturalizava a ideia de que as creches poderiam ficar fora do novo fundo” (NASCIMENTO, 2021, p. 3, grifo da autora).

A CNDE foi a principal entidade responsável pela organização política do amplo e importante movimento *Fundeb pra Valer!* (FPV), agregando outras organizações, como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) que, em articulação com os Fóruns Estaduais de Educação Infantil e diversos movimentos sociais, integraram o emblemático Movimento Nacional “Fraldas Pintadas” (CANAVIEIRA; PALMEN, 2015), em defesa da inclusão da creche no FUNDEB.

Eis um trecho de uma mensagem mobilizadora enviada por Vital Didonet, através da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), em 2005, destacado por Nascimento (2021, p. 3), que veio a culminar no lançamento do movimento *Fundeb pra Valer!*, no Congresso Nacional, em 31 de agosto de 2005:

Usemos argumentos científicos, econômicos e sociais. Até sentimentos têm que ser trazidos. Muita mobilização. Concordo com a proposta da Campanha, mobilizando movimento de mulheres. É preciso muita gente, muito movimento, muita imprensa, muita visibilidade (DIDONET, 2005, *apud* NASCIMENTO, 2021, p. 3).

Com o *slogan*: “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”, o Movimento Nacional Fraldas Pintadas, integrado ao *Fundeb pra Valer!*, aglutinou um repertório de lutas dos Fóruns Estaduais de Educação Infantil com o apoio de diversos segmentos da sociedade civil, redes e entidades tradicionalmente engajados na luta pela ampliação e melhoria da qualidade do atendimento educacional às crianças pequenas, em especial as de 0 a 3 anos, demonstrando uma forte articulação entre universidades, sindicatos, entidades e grupos organizados, com destaque para o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).³³

³³ Desde 1999, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) vem se constituindo e se fortalecendo como uma organização autônoma, integrada aos movimentos sociais, de caráter interinstitucional e comprometida com as causas da Educação Infantil e as lutas pela qualidade desse segmento educacional, por

Figura 2 – *Folder* de divulgação do Movimento Nacional Fraldas Pintadas – Fórum Permanente de Educação Infantil (FPEI) – RJ (2005)

FRALDAS PINTADAS
Pela inclusão das creches no FUNDEB!

A PROPOSTA DO GOVERNO
PRECISA SER APRIMORADA:

1) Deixa as creches de fora

A Proposta do governo de Emenda Constitucional – PEC 415, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação inclui no Fundeb apenas parte da Educação Infantil (atendimento em pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade), deixando de fora os 13 milhões de crianças brasileiras na faixa etária de 0 a 3 anos. Isso é muito ruim porque:

- 88,3% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos de idade não freqüentam creches pela falta de oferta;
- estudos científicos já comprovaram que o atendimento adequado nessa idade é fundamental para a formação da cidadania, da inteligência e das capacidades de aprendizagem que acompanharão a criança por toda a vida;
- fere o conceito de Educação Básica, excluindo aquela que seria parte de sua primeira etapa, com impacto altamente negativo na vida de milhões de crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo as de baixa renda.


2) Não garante recursos suficientes da União

3) Não viabiliza o Piso Nacional para os profissionais da educação.

Para mudar o texto da PEC no Congresso a sociedade precisa agir e colocar a boca no trombone! Mais informações sobre o Movimento:
<http://nsae.acaoeducativa.org.br/fundebpravaler/index.htm>

O Movimento dos Fraldas Pintadas é uma realização do Fórum de Educação Infantil/Rio de Janeiro
Apoio: UNDIME, CAMPO, ACTION AID, UNIRIO, UERJ, UFF, UFRJ, SINTUFRJ, FIOCRUZ, PUC-Rio, SINPRO, OMEP, CECIP, Rede de Creches, Associação das Mulheres do Brasil e Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

DIREITO À EDUCAÇÃO COMEÇA NO BERÇO E É PRA TODA VIDA



Fonte: A autora, 2022.

No estado Rio de Janeiro, por exemplo, o Movimento Nacional Fraldas Pintadas foi uma realização do Fórum de Educação Infantil local e obteve o apoio das seguintes entidades: União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Organização Não Governamental Internacional (ACTION AID Brasil), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ (SINTUFRJ), Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Pontifícia Universidade Católica – RJ (PUC-Rio), Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro (SINPRO), Organização Mundial para a Educação Pré-escolar (OMEP), Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP) e Movimento Interfóruns de

Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Esse apoio demonstrou a forte articulação entre universidades, sindicatos, entidades e grupos da sociedade civil organizados e engajados na luta pelo direito de financiamento à creche.

No período em questão, segundo o censo demográfico do IBGE (2010d), havia cerca de mais de 16 milhões de crianças brasileiras na faixa etária de 0 a 4 anos, dentre as quais o contingente de 0 a 3 anos, que ficaria excluído do FUNDEB. Como importante agente mobilizador em defesa do direito de inclusão das crianças de 0 a 3 anos no Fundo, o Movimento Nacional Fraldas Pintadas, em 2005,

[...] tomou conta do Congresso Nacional, [...], com uma “carrinhata” ao som do choro de muitos bebês, que culminou com o congestionamento dos carrinhos de bebês especificamente na Câmara dos Deputados, pressionando os parlamentares a incluírem a Educação das crianças de 0 a 3 anos no Projeto de Emenda Constitucional (PEC – 415) do FUNDEB [...] (CANAVIEIRA; PALMEN, 2015, p. 44, grifo das autoras).

Acrescentam Bodião (2020) e Nascimento (2021) que, diante do risco da não inclusão da creche na PEC nº 415/2005, proposta pelo Executivo e a ser encaminhada ao Congresso Nacional, o Movimento Nacional Fraldas Pintadas “reuniu cerca de 200 pessoas, [...] incluindo mães, crianças, estudantes, parlamentares, ativistas de organizações e movimentos das áreas educacional, empresarial, feminista, entre outros [que] coloriu o gramado em frente à rampa do Congresso Nacional” (BODIÃO, 2020, p. 3).

Considerando a nossa pesquisa na perspectiva do Estudo de Caso, destacamos que a ampla reação e mobilização nacional na luta pelo direito da creche ao financiamento teve abrigo no município de São Gonçalo/RJ, campo dos nossos estudos. Salientamos que a cidade, em articulação com a Faculdade de Formação de Professores (FFP) da UERJ, localizada no município, a Secretaria Municipal de Educação e outros movimentos locais, organizou e sediou um dos encontros do Fórum Permanente de Educação Infantil do estado do Rio de Janeiro.

Realizado em 6 de setembro de 2005, o encontro contou com a presença de, pelo menos, quase 100 participantes,³⁴ oriundos de várias cidades do estado, e teve, como agenda principal, a mobilização em prol da luta pela inclusão das crianças de 0 a 3 anos no Fundo. O movimento tinha como pauta mobilizadora o aprimoramento da proposta do governo, PEC 415/2005, que fragmentava a Educação Infantil e visava incluir apenas a pré-escola, deixando de fora do

³⁴ É possível conferir a lista de presença do encontro no Anexo B (p. 379), desta tese.

Fundo as crianças de 0 a 3 anos. É possível visualizar a programação do referido encontro no Quadro 8, a seguir.³⁵

Quadro 8 – Programação do Encontro do Fórum Permanente de Educação Infantil (FPEI) – São Gonçalo/RJ (2005)

Encontro do Fórum Permanente de Educação Infantil (FPEI) - São Gonçalo/RJ 2005		
Programação		
Tema	Convidado(a) / Palestrante	Horário
Mesa de Abertura	✓ Prof. Eugênio José da Silva de Abreu - Secretário Municipal de Educação de São Gonçalo	14 horas
FUNDEF X FUNDEB – Algumas questões para reflexão	✓ Prof. Doutor Luiz Carlos Gil Esteves - (UNI-RIO/UNESA) ✓ Prof. Antônio Caetano dos Santos - Prof. Supervisor Educacional SME/CME/SG	14 horas 15 min
Mapeando a Educação Infantil no Rio de Janeiro: um breve diagnóstico do atendimento educacional à infância no estado do Rio de Janeiro	✓ Sra. Dolores Cappell - (IBGE/MEC)	15 horas
O movimento “Fraldas Pintadas” – Construindo uma agenda de lutas no Rio de Janeiro	✓ Profa. Maria Teresa Avance - Assessora Parlamentar do Deputado Federal Chico Alencar /	15 horas 40 min

³⁵ O Convite com a programação do Encontro do Fórum Permanente de Educação Infantil, sediado em São Gonçalo/RJ, pode ser visualizado no Anexo A (p. 378), desta tese.

	<p>Comissão de Educação da ALERJ</p> <p>✓ Profa. Maria Fernanda Nunes</p> <p>- (UNI-RIO / UNESCO/PUC/Fórum de Educação Infantil)</p>	
<p>* O encontro foi sediado na Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo do município de São Gonçalo/RJ, à época situada na Avenida Presidente Kennedy, nº 721, Bairro Estrela do Norte.</p>		

Fonte: A autora, 2022.

Em escala local, professoras da rede municipal de educação e da Universidade Estadual da cidade e, principalmente, educadoras das creches comunitárias gonçalenses aderiram à luta nacional dos movimentos sociais, pesquisadores e educadores em prol do financiamento à creche. Tanto o movimento *Fundeb pra Valer!*, quanto o movimento nacional “Fraldas Pintadas”, liderados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), respectivamente, repercutiram positivamente no território gonçalense, contribuindo para articular e fortalecer as lideranças locais e regionais a fim de pressionar para que o Legislativo Federal incluísse as creches no FUNDEB.

A propósito, importante contribuição sobre o tema foi possível a partir de uma das entrevistas realizadas nesta pesquisa, em 12 de abril de 2022, concedida pela Sra. Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica, há mais de 15 anos, e diretora, nos últimos 3 anos, do Centro de Educação Comunitário Estrelinha Azul, instituição conveniada com a prefeitura de São Gonçalo desde 1993, localizada no bairro gonçalense de Itaúna.

Olha, o FUNDEB não tinha a intenção de incluir as crianças pequenas. Na verdade, não era uma intenção. Mas, por via de um movimento que se tornou favorável à inclusão das crianças pequenas, isso acabou acontecendo. [...] O Movimento Nacional Fraldas Pintadas, por exemplo, foi bem atuante no Rio de Janeiro. Aí ele veio pra São Gonçalo. A gente fez um momento na UERJ e a gente sempre usou o espaço concedido pela universidade e pela professora Maria Tereza. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

A educadora Maria Luzinete Moreira traz, ainda, elementos que contribuem para um olhar mais abrangente e aprofundado sobre as complexidades, tensões e dilemas que estão envolvidos no caso da inclusão das creches conveniadas com os poderes públicos locais, na repartição dos recursos do FUNDEB.

Por que esse movimento dos Fraldas Pintadas? Num primeiro momento, o FUNDEB abarcou a Educação Infantil pública. E a gente achou que todas as crianças iam entrar. Mas eles fizeram um corte pro atendimento das crianças dentro da rede municipal. Da escola pública. [...] E como a creche comunitária ficou de fora, nós fizemos um outro movimento, nosso, pra que as creches comunitárias pudessem entrar. E a gente usou também a logo que foi feita pela mesma pessoa que fez a dos Fraldas Pintadas. Usamos a mesma mão pra fazer esse movimento. Fizemos junto com o movimento de creches da Baixada Fluminense, São Gonçalo, Rio de Janeiro. Nós juntamos as creches comunitárias do Brasil todo pra fazer esse movimento. E aí, nós conseguimos que as creches comunitárias entrassem no FUNDEB. E a gente teve adesão do MIEIB, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e, também, da rede municipal de educação. Mas, basicamente, essa entrada das creches comunitárias no Fundo foi uma luta do movimento comunitário. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

O relato de Maria Luzinete Moreira vai ao encontro das pesquisas de Nascimento (2019, 2021) sobre a tramitação e aprovação da MP nº 339/2006 de regulamentação do FUNDEB tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Após sancionada a MP pelo presidente Lula da Silva, em 28/12/2006, as matrículas das creches conveniadas não seriam contabilizadas para fins de recebimento dos recursos do Fundo. Porém, a matéria recebeu um total de 251 emendas na Câmara dos Deputados.

O principal nó dizia respeito à inclusão de matrículas de entidades conveniadas de educação infantil ao fundo. A MP do Poder Executivo não incluía essas matrículas. Esse ponto já havia aparecido na primeira rodada de tramitação da EC, ainda na Câmara. As emendas nºs 1 e 7, respectivamente das deputadas Maria do Rosário (PT-RS) e Raquel Teixeira (PSDB-GO), propunham que matrículas da educação infantil de entidades conveniadas fossem contabilizadas no Fundeb. [...]

Naquela ocasião, uma das emendas da CNDE visava garantir, já na EC, que os recursos do Fundeb fossem destinados apenas para a rede pública. Todavia, a relatora Iara Bernardi decidiu não tratar da questão em seu relatório, deixando-a para a regulamentação. No Senado, a emenda de Heloísa Helena (PSOL-AL) pretendia destinar os recursos do Fundeb exclusivamente para a educação básica pública. Entretanto, o relator José Jorge também optou por deixar a questão para a lei de regulamentação.

A participação de entidades ligadas a creches comunitárias no movimento *Fundeb pra Valer!* e os dados do Censo Escolar sobre atendimento na educação infantil em todo o País exigiram a revisão do posicionamento da CNDE na fase da regulamentação. O [*Fundeb pra Valer!*] (FPV) apresentou emenda defendendo a inclusão no Fundeb das matrículas de educação infantil cujas entidades tivessem convênios firmados com prefeituras até a data da promulgação da EC 53 [19/12/2006] e por um prazo máximo de cinco anos. Desse modo, a proposta buscava uma solução para que as matrículas existentes não ficassem desassistidas, mas estabelecia uma trava de início e outra de fim, de forma a não estimular novos convênios e proporcionar um tempo para que as redes públicas criassem novos equipamentos e absorvessem essas matrículas (NASCIMENTO, 2021, p. 13-14).

O longo trecho destacado acima elucida, com riqueza de informações, o quanto a problemática do atendimento e financiamento à educação das crianças pequenas em creches é uma questão, historicamente, atravessada por tensões entre os setores público e o privado e

justificada pelas brechas da atuação do poder público nesse atendimento, conforme procuraremos demonstrar ao longo desta tese.

Ainda de acordo com Nascimento (2021), a despeito das críticas do movimento *Fundeb pra Valer!*, as travas para limitar o cômputo das matrículas de creches conveniadas no FUNDEB foram derrubadas no relatório da senadora Fátima Cleide (PT-RO), e o texto, em versão final, foi aprovado em plenário com a liberação irrestrita para a contagem das matrículas conveniadas de 0 a 3 anos na repartição dos recursos do Fundo. Finalmente, em 20/06/2007, o presidente Lula da Silva sanciona a Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), regulamentadora do FUNDEB, admitindo a inclusão das crianças de 0 a 3 anos na repartição dos recursos do fundo.

Em linhas gerais, esta seção buscou recuperar e problematizar alguns pontos críticos das sucessivas tentativas de inclusão/exclusão do segmento creche no FUNDEB, quando da criação e tramitação para a regulamentação do Fundo, na primeira metade dos anos 2000. Ademais, em cenário recente, em decorrência do fim da vigência do FUNDEB e da necessidade de renovação do Fundo, destacamos o tenso e disputado processo de tramitação e regulamentação do novo FUNDEB que foi solapado por ofensivas neoliberais que buscaram atualizar o histórico privatista, sustentado por valores patrimonialistas (ARELARO, 2008; MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976), reacionários e conservadores (CUNHA, 2016), nas políticas educacionais para a pequena infância brasileira.

Sobre os atuais contornos do novo FUNDEB, em especial, as ameaças e os avanços no que tange à educação das crianças de 0 a 3 anos, trataremos na subseção a seguir.

2.4.2 O (Novo) FUNDEB: entre ameaças e avanços

A conquista da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), após tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, na Câmara, e da PEC nº 26/2020, no Senado, é um avanço no campo das políticas públicas de financiamento da Educação Básica. Ainda que pese a necessidade de uma reforma mais estrutural no que tange ao federalismo fiscal e, em particular, às políticas nacionais de financiamento da educação (ANDRADE; GOMES, 2012), a recente garantia do FUNDEB como fundo permanente, através de sua inclusão na CF/88, é fundamental para a democratização da educação pública, no país.

Contudo, ambas as tramitações para que se chegasse ao novo fundo, considerando tanto a aprovação da EC nº 108/2020 quanto a sua regulamentação, por meio da Lei nº 14.113/2020,

foram processos-alvo de intensas ofensivas dos setores de “extrema-direita” (SARDINHA; LEHER, 2021) na disputa pelo orçamento público da educação, como forte atuação de organismos do terceiro setor comprometidos com a hegemonia da classe empresarial no campo da educação, como o Todos Pela Educação (TPE) (GLUZ, 2021), por exemplo.³⁶

No que toca à educação da pequena infância, as ofensivas neoliberais se fizeram presentes por meio das ameaças de implementação dos *vouchers* educacionais como um perigo potencial (LEHER, 2020), especialmente na educação das crianças de 0 a 3 anos. Os *vouchers* educacionais configuram o encontro dos fundamentalismos de mercado (FRIGOTTO, 2017; LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021), reacionário e neoconservador (CHAUI, 2016; CUNHA, 2016), nos assédios contra a educação pública como direito das crianças pequenas e de suas famílias.

Eis o que esclarece Leher (2020):

[...] A perspectiva é que os recursos da educação deixem de ser utilizados pelo Estado, especialmente pelos municípios e pelos Estados e Distrito Federal e sejam repassados diretamente aos pais e responsáveis [pelas crianças]. Munidos de seu *voucher* (cupom, cheque), os pais [poderiam] escolher “livremente” a escola que [julgassem] mais adequada aos seus filhos. Com isso, paulatinamente, as escolas públicas seriam extintas e a educação básica, atualmente, majoritariamente pública, passaria para a gestão privada (LEHER, 2020, s/p).

Segundo o autor, os *vouchers* educacionais representam a ofensiva da extrema-direita e dos grupos confessionais (LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021) contra a democratização do direito à educação pública, laica e gratuita.

Esse é o sentido profundo da defesa por Paulo Guedes [Ministro da Economia no governo Bolsonaro], em Davos, da generalização dos *vouchers* educacionais, inicialmente, é preciso grifar, na educação infantil (pois, implementada a educação infantil nos municípios, as vertentes fundamentalistas das igrejas pentecostais e neopentecostais, entre outras, se encarregarão de difundir [tal política] para o restante da educação básica). [...]. Melhor do que o FUNDEB, na ótica de Guedes, é distribuir os recursos por meio de *vouchers*, pois tal medida: a) irá lastrear [...] as corporações educacionais que estão ingressando na educação básica [...]; b) contemplará as confissões religiosas fundamentalistas que, com os cheques, poderão criar suas próprias escolas fundamentalistas; c) esvaziará os sindicatos da educação, as escolas assim financiadas terão professores precarizados e sem sindicalização (LEHER, 2020, s/p).

³⁶ O Todos Pela Educação (TPE) é uma Organização Não Governamental (ONG) que conta com apoio de diversas empresas e bancos como mantenedores e apoiadores da instituição, como a Fundação Bradesco, Itaú BBA e Itaú Social, Instituto Unibanco, Burger King, entre outros (GLUZ, 2021, p. 3).

Complementam Sardinha e Leher (2021) que o objetivo de viabilizar a política dos *vouchers* era permitir “que fosse contabilizada como gasto público a concessão de ‘cheques’ para as famílias comprarem ‘livremente’ o serviço educacional, supostamente, assegurando a liberdade de escolha” (SARDINHA; LEHER, 2021, grifo dos autores) de pais e mães na condução educacional aos seus filhos e filhas.

Ademais, no último governo da presidência da república, o lema “Deus, Pátria e Família” ou “Deus acima de tudo, Brasil acima de todos” chancelou os interesses conservadores e privatistas na essência do Estado brasileiro, promovendo uma agenda tradicional em que famílias foram incitadas a terem o controle da pauta da educação, comprimindo e sucateando as instituições públicas educacionais e impulsionando a privatização. Como exemplo, podemos citar o perigo da educação domiciliar que, na esteira do projeto reacionário e neoconservador de educação (CHAUI, 2016; CUNHA, 2016), busca manter práticas tradicionais em que a casa, a moradia, volta a ser o espaço doméstico/privado, lugar “natural” da mulher/esposa/mãe e das crianças pequenas que, por ela, devem ser amadas, cuidadas e educadas, na contramão do horizonte republicano do direito à educação laica, pública e gratuita.

Após disputada e ameaçada aprovação da EC nº 108/2020, as investidas privatistas continuaram pressionando o processo de regulamentação do (Novo) FUNDEB, reiterando a força dos que lideram a frente neoliberal em busca de se apropriarem das receitas do fundo público da educação. O enfrentamento ao Relatório de “extrema-direita” (SARDINHA; LEHER, 2021), de autoria do deputado federal Felipe Rigoni Linhares (PSB-ES), parlamentar da bancada *Lemann* – Renova BR [nomeado relator oficial pelo ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, ao Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2020], apresentado às vésperas da data-limite para a regulamentação do FUNDEB, exigiu ampla mobilização dos setores democráticos, entidades e movimentos que defendem a educação pública e gratuita, diante dos golpes iminentes às recém-conquistas consignadas na EC nº 108/2020 (CAMPANHA EDUCAÇÃO, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021).

O texto [do Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2020] continha uma formulação que passaria a destinar cerca de R\$ 15,9 bilhões anuais a mais ao setor privado (montante equivalente a todo recurso federal destinado em 2019 ao FUNDEB) [...], recurso que seria retirado do fundo público destinado à manutenção da educação básica pública. O teor do substitutivo, aprovado inicialmente na Câmara, foi amplamente rechaçado pelos setores democráticos da sociedade e pela oposição parlamentar e, posteriormente, rejeitado pelo Senado Federal (SARDINHA; LEHER, 2021, s/p).

Caso o PL nº 4.372/2020 fosse aprovado no Senado, os recursos que seriam retirados dos estados, Distrito Federal e municípios corresponderiam: 1. a 80,4% do que seria o novo

aporte da União ao FUNDEB, aprovado pela EC nº 108/2020 que, no sexto ano, será de 23% (em valores de 2019, representaria novo aporte de R\$ 19,9 bilhões); 2. ao aporte de R\$ 764 milhões para o segmento da pré-escola no setor privado (entidades conveniadas); 3. à perda de cerca de R\$ 6,4 bilhões para as redes públicas da região Sudeste e de cerca de R\$ 1 bilhão para as do estado do Rio de Janeiro. As perdas seriam maiores ainda para os municípios mais pobres, “em que pelo menos 1/3 dos alunos são beneficiários do Programa Bolsa Família” (NOTA TÉCNICA – CAMPANHA; FINEDUCA, 2020).

O horizonte neoliberal se posiciona contrário à expansão educacional via equipamentos e redes públicas estatais, mas via privatização, buscando custear instituições privadas de ensino com os recursos do fundo público da educação. O propósito das iniciativas privatistas é extinguir o comum, o bem público, no sentido etimológico da palavra, derivada do latim *res publica*, como explica Lafer (1989), desconsiderando os princípios democráticos do Estado de Direito. Ao contrário, as investidas de cunho neoliberal priorizam a esfera privada, caracterizada pelas instâncias de mercado, doméstica e familiar (ENGELS, 1979).

Por conseguinte, destacamos a notória protelação do Ministério da Educação em atuar nas etapas de discussão e construção do novo fundo junto ao Congresso Nacional, entidades educacionais e sociedade civil organizada. À época, o ex-ministro da Educação, Abraham Weintraub³⁷, não se ocupou dos debates, demonstrando a política “disruptiva” (RENNÓ, 2022) do Executivo central no que toca às questões fundamentais no campo da Educação Básica pública, em nível nacional. O debate “só contou com a participação do governo federal quando se tratava de custos [...], o que demonstra um traço da gestão de Bolsonaro e Guedes” (GALVANI, 2020) nas questões que envolvem o direito e a democratização da educação pública, no país.

O propósito estratégico de introduzir os *vouchers* na educação pública brasileira esteve presente desde as primeiras iniciativas do governo Bolsonaro, haja vista que “esse objetivo [esteve] subjacente à protelação, por parte do MEC, da nova Lei do FUNDEB” (LEHER, 2020). Cabe esclarecer que, ao contrário do FUNDEF e do FUNDEB, cuja proposição foi originada no Poder Executivo, o novo FUNDEB teve origem em propostas de emenda à Constituição (PECs), por parlamentares (MARTINS, 2020), com destaque à PEC 15/2015, de autoria da ex-deputada federal Raquel Muniz, pelo Partido Social Democrático (PSD – MG), sendo relatora a deputada federal e professora Dorinha Seabra Rezende (União – TO).

³⁷ Já cuidamos de elaborar nota de rodapé sobre a rotatividade dos Ministros da Educação no governo Bolsonaro.

Além dos riscos à introdução dos *vouchers* na Educação Infantil, especialmente na creche, o Quadro 9, a seguir, apresenta, em escopo mais amplo, as demais ameaças nefastas que se impuseram no processo de aprovação e regulamentação do (Novo) FUNDEB.

Quadro 9 - Principais ameaças ao (Novo) FUNDEB – EC nº 108/2020

Principais ameaças ao (Novo) FUNDEB – EC nº 108/2020	
✓ Pagamento de aposentados	➤ desvio de parte dos recursos do (Novo) FUNDEB para pagamento de aposentados, uma vez que os recursos para esse fim devem advir de fonte própria;
✓ Programas Sociais	➤ direcionamento de parte do recurso do (Novo) FUNDEB, 5% sobre a contribuição dos 23% da União, para programas de renda básica popular, do governo federal, em substituição ao Bolsa Família, transferindo os recursos da educação para a assistência social;
✓ Salário-Educação	➤ direcionamento de parte do salário-educação para a complementação da União ao fundo, condicionado à suspensão de alguns programas educacionais realizados e mantidos pelo FNDE;
✓ Parcerias Público-Privado (PPPs)	➤ indução ao conveniamento de instituições privadas de educação técnica de nível médio, sobrefavorecendo o Sistema S. Se aprovado, o Sistema S receberia cerca de R\$ 545,9 milhões a mais, além de já ser beneficiado pelos recursos do Salário-Educação e de receber mais de 21 bilhões por ano de recursos públicos, correspondentes a 0,3% do PIB;
✓ Meritocracia	➤ distribuição de 2,5% sobre os 23% da complementação da União ao fundo, na forma de Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), às escolas com melhores desempenhos nas avaliações de larga escala;
✓ Flexibilização da categoria dos Profissionais da Educação Básica pública	➤ abertura para que o mínimo de 70% dos recursos do fundo fossem destinados a outros profissionais que não os expressamente definidos na categoria a que se refere o artigo 61 da LDBEN nº 9.394/96.

Fonte: A autora, 2022.

Em suma, as principais ameaças que se impuseram sobre o novo FUNDEB, tanto durante o processo de aprovação da EC nº 108/2020, quanto de sua regulamentação, empenharam direcionar boa parte dos recursos advindos da ampliação da complementação da União para os setores privados, estimulando a ampliação da terceirização da educação. O PL nº 4.372/2020 representava um retrocesso à aprovação da EC nº 108/2020, além de transgredir a própria Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96.

Por ora, salientamos que os dois últimos aspectos demonstrados no Quadro 9, referentes à meritocracia e à flexibilização da categoria dos profissionais da Educação Básica pública, foram aprovados na nova lei do FUNDEB; contudo, são temas polêmicos e ainda carecem de discussão e regulamentação.

A despeito das ofensivas neoliberais, entretanto, os avanços do (Novo) FUNDEB foram significativos e requerem destaque.

No Quadro 10, a seguir, estão descritos alguns dos principais avanços conquistados na EC nº 108/20.

Quadro 10 – Principais avanços do (Novo) FUNDEB – EC nº 108/2020

Principais avanços do (Novo) FUNDEB – EC nº 108/2020	
✓ Complementação da União	➤ aumento da complementação da União de 10% para 23%;
✓ Modelo híbrido	➤ manutenção da primeira complementação da União, de 10%, para os fundos que não atingem o Valor Anual por Aluno (VAAF), seguida de uma segunda rodada de redistribuição para os sistemas municipais localizados nos estados que não recebem a complementação, mas que, ainda assim, não conseguem chegar ao valor mínimo-ano, redistribuindo mais 10,5% dos recursos para essas redes, na forma de Valor Aluno Ano Total (VAAT);
✓ Educação Infantil	➤ 50% sobre os 10,5% da complementação da União, na forma VAAT, deverão ser destinados para a Educação Infantil;
✓ Custo Aluno Qualidade (CAQ)	➤ inclusão do conceito de CAQ na CF/88;

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valorização dos Profissionais da Educação 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ampliação do mínimo de 60% para 70% do fundo que deverá ser destinado ao pagamento dos profissionais da Educação Básica pública, em exercício;
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ inclusão do SINAEB como política que abrange e supera, qualitativamente, as avaliações de larga escala.

Fonte: A autora, 2022.

Conforme destacado no Quadro 10, uma das principais conquistas do Novo FUNDEB foi o aumento da complementação da União, de 10% para 23%, aos fundos demandantes de recursos, ou seja, aqueles que não atingem o Valor Aluno Ano Total (VAAT), estabelecido nacionalmente. O aumento da complementação está escalonado da seguinte forma: 12% até o final de 2021; 15% até 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025, até alcançar 23% em 2026. Vale destacar que o aumento da complementação da União garantiu a entrada de recursos novos ao Fundo, preservando o salário-educação para os programas realizados e mantidos pelo FNDE.

No total, a União vai complementar com, no mínimo, 23%, na forma de VAAT. Porém, 10% se mantêm na forma de Valor Anual por Aluno (VAAF), tal como é hoje. Outra parte, 10,5%, será na forma de VAAT, o que configura uma novidade, qualificando o critério de maior equidade do fundo, o que tem sido nomeado como *modelo híbrido*. Este critério indica o caráter mais redistributivo do fundo, ou seja, maior equilíbrio nos critérios dos repasses aos quais, uma vez mantida a primeira complementação de 10%, na forma de (VAAF), se acrescenta uma segunda rodada de redistribuição, no percentual de 10,5%, diretamente aos municípios localizados nos estados que não recebem a complementação, mas que, ainda assim, não conseguiram alcançar o VAAF.

Em outras palavras, o modelo híbrido do Novo FUNDEB tenta dialogar com os desafios do federalismo fiscal brasileiro à medida que possibilita maior equalização de recursos aos municípios mais carentes de arrecadação. Em síntese, os avanços do Novo FUNDEB, no que se refere ao modelo híbrido, podem ser sinteticamente descritos como o aumento da complementação da União para 23% e sua distribuição por meio das complementações VAAF e VAAT, sendo, portanto, mais equitativo.

Em relação ao segmento foco de estudo desta tese, destacamos um avanço diferencial consignado no Novo FUNDEB, que é a destinação obrigatória de 50% sobre os 10,5% da complementação da União, na forma VAAT, para a Educação Infantil. Esse critério prioriza a faixa etária de 0 a 5 anos e contribui para minimizar as desigualdades educacionais, especialmente às crianças de 0 a 3 anos que, segundo o Observatório do PNE (2019) e o TC-Educa (2019), é o segmento menos atendido em relação à Meta 1 do PNE, além de compor o grupo geracional mais vulnerável à pobreza e privação de direitos (UNICEF, 2020). Entretanto, sinalizamos que o município de São Gonçalo não recebe essa complementação.

Outro avanço do Novo FUNDEB foi a constitucionalização do conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), mecanismo fundamental para alcançarmos a qualidade desejada na educação pública no país, sobretudo na creche, segmento que demanda aumento expressivo na oferta de vagas (OPNE, 2019; TC Educa, 2019) e parâmetros específicos para um atendimento com qualidade, que atenda às necessidades específicas da faixa etária (MEC, 2006; SILVA; DIAS, 2020).

Dispositivo que integra qualidade, controle social e financiamento adequado à educação pública (NOTA TÉCNICA, CAMPANHA, 2020), dentre outros aspectos, o CAQ é um avanço histórico das lutas dos movimentos sociais e entidades que defendem sua inclusão no texto da Constituição Federal como caminho para a garantia de uma educação pública de qualidade. Destacamos a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) como principal entidade articuladora que, pelo menos ao longo de duas décadas, vem se dedicando a essa pauta.

O penúltimo aspecto demonstrado no Quadro 10 refere-se ao aumento de 60% para 70% do percentual do novo fundo a ser destinado à remuneração dos profissionais da educação. Trata-se de uma medida promissora na perspectiva da valorização dos profissionais da Educação Básica pública que vai ao encontro da criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), art. 206, inciso VIII da EC nº 53/2006, qualificando-o. Contudo, em se tratando do FUNDEB, segundo Pinto (2018), a experiência tem mostrado que a média do percentual dos fundos destinada aos gastos com pessoal, em educação, supera os 80%. Ou seja, o percentual mínimo atualmente fixado, mesmo com o aumento de 60% para 70%, pode acabar não promovendo, de modo efetivo, o aumento da valorização profissional da categoria.

No município de São Gonçalo, a propósito, segundo os dados disponibilizados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), disponíveis no SIOPE, a média do percentual do FUNDEB destinada à remuneração dos profissionais da educação da rede pública municipal entre 2013 e 2020 foi de, aproximadamente, 77,92%. Em 2021, o percentual foi de

86,61%. Esses dados corroboram as projeções de Pinto (2018), tendo em vista que os municípios tendem a justificar que os recursos do FUNDEB não são suficientes para uma valorização real da categoria, escamoteando, muitas vezes, a capacidade total de financiamento e considerando-se a receita própria, resultante dos impostos arrecadados.

Em linhas gerais, nesta subseção, buscamos destacar e problematizar as correlações de forças que se inscreveram na tramitação do novo FUNDEB, acirradas pelo atual contexto de intensificação das forças de extrema direita sobre o campo da educação, particularmente, na conjuntura do governo de Jair Bolsonaro na presidência da República. Avaliamos que o segmento creche é um exemplo emblemático na arena de conflitos no campo do financiamento da educação, corroborando a importância desta pesquisa, sobretudo no tocante aos seus desdobramentos no caso investigado, no município de São Gonçalo/RJ.

2.4.3 Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e o Novo FUNDEB

Tratar do tema da democracia, do ponto de vista histórico, político e econômico, demanda compreender que ela “assumiu um lugar central no campo político durante o século XX, [tendo sido] efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática”, no Brasil e no mundo (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 39). Em vista de tal complexidade, o aprofundamento da discussão extrapola os limites desta pesquisa. Por ora, entretanto, neste tópico, apresentamos alguns aspectos principais sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) FUNDEB enquanto instância de participação social, sua instituição, composição e finalidades, em âmbito nacional, bem como alguns dos principais dilemas e tensões que atravessam o CACCS no município investigado.

Herança de um processo recente de democratização incorporado na Constituição Federal de 1988, o controle social sobre a aplicação dos recursos financeiros da educação foi introduzido com o FUNDEF e aprimorado no FUNDEB, nas respectivas legislações que os criaram. Instituído pela Lei nº 11.494/2007, formado por representantes da sociedade civil e da sociedade política (NOGUEIRA, 2003), devendo ser eleitos por seus respectivos segmentos, o CACCS FUNDEB tem o objetivo de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo, no âmbito de suas respectivas esferas de atuação. Todavia, não tem a atribuição de gerir ou administrar tais recursos.

Davies (2005) faz algumas reflexões acerca das dissonâncias e fragilidades em torno dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social enquanto instâncias criadas com vistas à democratização do Estado. Dentre suas principais considerações, menciona: enfraquecimento do funcionamento concreto dos CACS, ainda que constituídos legalmente; falta de poder de ação efetiva, ou seja, de decisão sobre os gastos; composição mais estatal do que social; baixa capacidade de capacitação técnica dos conselheiros, sobretudo os representantes sociais; periodicidade de reuniões abaixo da recomendada em lei ou incipiente eficiência destas, entre outras.

Com a renovação do fundo, em 2020, duas importantes mudanças ocorreram nos CACS, a saber: a ampliação do período de vigência e de sua composição, através da inclusão de novos representantes sociais. Com relação à vigência, a lei do Novo FUNDEB estabelece que os membros do conselho podem permanecer nas funções pelo mandato de 4 (quatro) anos, sendo proibida nova indicação ou reeleição para o mandato seguinte. Na lei anterior, nº 11.494/2007, o mandato era de, no máximo, 2 (dois) anos, sendo permitida 1 (uma) recondução por igual período.

Com relação à inclusão de novos representantes sociais, no âmbito municipal, os atuais CACS devem ter a seguinte composição, com seus respectivos suplentes:

- ✓ 2 representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- ✓ 1 representante dos professores da Educação Básica pública;
- ✓ 1 representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- ✓ 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- ✓ 2 representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública;
- ✓ 2 representantes dos estudantes da Educação Básica pública, sendo permitida a representação estudantil.

Quando houver no município, deverão integrar o CACS FUNDEB:

- ✓ 1 representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- ✓ 1 representante do Conselho Tutelar;

- ✓ 2 representantes de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (que não sejam beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou contratadas pela Administração municipal, a título oneroso; nem eleitos por estes);
- ✓ 1 representante das escolas indígenas;
- ✓ 1 representante das escolas do campo;
- ✓ 1 representante das escolas quilombolas.

A seguir, trazemos algumas considerações a partir das entrevistas que foram realizadas com um grupo de membros e ex-membros do CACS FUNDEB – SG. Reiteramos que as entrevistas, como procedimento metodológico utilizado neste Estudo de Caso, possibilitaram aproximação qualitativa, e não apenas formal, do funcionamento efetivo do CACS no município investigado. Lembramos o referido grupo no Quadro 11, a seguir.

Quadro 11 – Sujeitos entrevistados – Membros e ex-membros do CACS FUNDEB – SG (2022)

Interlocutor/a	Identificação
01	<p>Nome: Maria Alice Veiga e Souza</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-presidente do CACS FUNDEB/SG (01/2020-03/2021) ➤ Ex-representante dos/as professores/as no CACS FUNDEB/SG (01/2020-12/2021)
02	<p>Nome: Janilda Reis do Vale Melo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Representante do Conselho Municipal e Educação (CME) no CACS FUNDEB/SG (2018-2022)
03	<p>Nome: Tania Correia da Silva</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-secretária do CACS FUNDEB/SG (01/2020 – 05/2021) ➤ Ex-presidente do CACS FUNDEB (2018 – 2019) ➤ Ex-vice presidente do CACS FUNDEB (2016 – 2017)
04	<p>Nome: Natanael Luciano Ribeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ex-representante de Pais e Mães de Alunos/as no CACS FUNDEB-SG (2021)

Fonte: A autora, 2022.

Em grande parte, os entrevistados chamaram atenção para as tensões políticas em torno do recente processo de eleição do novo CACS FUNDEB – SG, procedimento determinado na Lei do Novo Fundo, nº 14.113/2020. Vejamos o teor dos enunciados,

O Novo FUNDEB exigiu que aquele Conselho que existia, até 2020, fosse dissolvido e um novo Conselho fosse formado. [...] A partir de 1º de abril [de 2021] começou a gestão do novo CACS FUNDEB. Houve uma exigência de lei que nós tínhamos que ter uma nova eleição. [...] O Conselho do Novo FUNDEB passou a ser de 4 anos e não mais de 2. [...] Essa nova eleição foi extremamente manipulada pela Secretaria de Educação. [...] nós fizemos inúmeras denúncias ao Ministério Público (MP) sobre a fraude que foi a eleição do Conselho do Novo FUNDEB. [...] a gente percebeu muita manobra e a gente denunciou. Mas, infelizmente, a gente não teve o posicionamento que precisávamos ter por parte das autoridades que poderiam ter, inclusive, cancelado aquela eleição. [...] A partir de 2021, eu diria pra você que o Conselho voltou pra mão do governo. [...] Eu diria que eu avalio como um grande retrocesso! Um grande retrocesso! Grande! (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Maria Alice Veiga e Souza)

O posicionamento da senhora Maria Alice Veiga e Souza, ex-representante dos/as professores/as e ex-presidente do CACS FUNDEB – SG, em entrevista concedida em 15/03/2022, conforme é possível conhecer no trecho acima, foi corroborado por outros conselheiros, como Janilda Reis do Vale Melo, representante do Conselho Municipal de Educação (CME), Tania Correia da Silva, ex-presidente e ex-secretária, e Natanael Luciano Ribeiro, ex-representante de pais e mães, em entrevistas realizadas em 18 e 25/03 e 12/04/2022, respectivamente.

O Conselho atual foi constituído a partir da Lei 14.113/2020, que é a nova lei do FUNDEB. [...] A partir de 2022, vai passar a ser de 4 em 4 anos a eleição, pra que se possa pegar sempre [dois] anos de um governo e [mais dois anos] do outro. [...] A Secretaria de Educação [fez] um novo pleito. Porém, ela não seguiu os trâmites da transparência. E isso está tudo documentado junto ao Ministério Público (MP). Isso está denunciado, devidamente, pelo SEPE, e também pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que os trâmites para que esse Conselho, o que hoje existe, não foram obedecidos, por parte da SEMED, de forma democrática. Os demais órgãos, CME, SEPE, o Conselho Tutelar, esses fizeram as suas assembleias e indicaram os seus pares. Mas a Secretaria de Educação ela não deu tempo hábil pra isso. Então foi feito ali um chamado, assim, mais ou menos, uma coisa mais ou menos, em julho de 2021. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo) Inclusive, [...], o governo que assumiu aqui, no município, fez um processo eleitoral completamente inadequado, do CACS FUNDEB, em desconformidade com a Lei 14.113/2020, que é a lei atual do Novo FUNDEB, [...] em relação a esse processo eleitoral, que foi feito de forma precária, inclusive, nós denunciamos ao Ministério Público (MP) estadual. [...], e até hoje está correndo por lá e a gente não obteve resposta. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva) Eu saí do Conselho logo no início de 2021. E quando eu tentei me reeleger, foi até meio estranho [...] Então, dessa última vez, agora, eu tentei me reeleger. [...] Foi muito antidemocrático, sabe? Você querer participar e não poder. Porque já tinha um grupo criado entre a Secretaria de Educação e as escolas, porque foram mudados os diretores das escolas. [...] Pra mim, eu senti como se fosse, mais ou menos, dessa forma. (Excerto da entrevista realizada em 12/04/2022 com Natanael Luciano Ribeiro)

A lei do novo FUNDEB estabeleceu eleições para criação de novos CACS no prazo de 90 dias a partir da vigência do novo fundo, ou seja, até 31 de março de 2021, mesmo que os CACS anteriores ainda estivessem regulares. Apesar do novo período de vigência de 4 anos

(2021–2024) estabelecido na nova Lei do FUNDEB, os atuais CACS municipais, eleitos em 2021, estarão atuantes até 31 de dezembro de 2022, quando deverá haver novas eleições para a composição de novos CACS, a partir de 1º de janeiro de 2023. Tal dinâmica objetiva que os mandatos perpassem, respectivamente, os dois últimos anos do governo do Poder Executivo municipal e os dois primeiros do governo subsequente e vice-versa.

Para além das motivações políticas, cabe destacar que as manobras no processo de eleição para o novo CACS FUNDEB – SG foram contextualizadas e potencializadas pelas complexidades do período pandêmico, que limitaram as possibilidades de comunicação entre a população e seus representantes, além das supostas – ou voluntárias – dificuldades tecnológicas que teriam acometido a Secretaria de Educação, segundo os/as entrevistados/as, o que acabou por interferir no pleito para a composição do novo CACS, resultando que alguns candidatos/representantes sequer tenham sido comunicados ou conseguido se inscrever ao pleito eleitoral.

Importante aspecto compartilhado nas entrevistas diz respeito à fragilidade do princípio legal da autonomia aos conselhos que, no caso do atual CACS FUNDEB – SG, se configura da seguinte forma:

A atual Presidente do Conselho é representante dos diretores e indicada pelo governo [não é diretora eleita pela comunidade escolar]. Olha que problema?! Ela é indicada pelo governo, o que significa que ela é mais um braço do governo dentro do Conselho. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Maria Alice Veiga e Souza)

Veja bem, os diretores de escola têm, sim, uma cadeira no CACS FUNDEB. Mas o cargo dele, como diretor, é considerado de confiança do prefeito. Ele não é eleito. Então, automaticamente, fica muito difícil ele conseguir estar como presidente de um Conselho de FUNDEB, que é um Conselho que ele pode participar, mas arcar com a presidência é algo duvidoso. [...] Veja bem, não há impedimento pra representante das diretoras ser Presidente do Conselho. Os únicos que não podem [ocupar o cargo de presidente] são os representantes do Executivo. Mas se você for pelos princípios da moralidade, da impessoalidade, eu acho que não é um ato correto. Não é o ideal. O ideal é alguém que venha de um segmento com maior autonomia. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo)

O princípio da autonomia, legalmente garantido aos conselhos do FUNDEB, implica que estes não devem estar subordinados ou vinculados ao Poder Executivo local. Segundo a Lei do Novo Fundo, uma vez constituído o CACS, o presidente deve ser eleito entre seus membros conselheiros, sendo vedada tal função ao representante do Poder Executivo. Conforme revelado no caso do CACS FUNDEB de São Gonçalo, a presidente não figura representante do Executivo, mas em pessoa que ocupa cargo comissionado no governo. Tal fato expressa o que Davies (2005) problematiza como composição mais estatal do que social dos

conselhos, quando uma parcela significativa de seus membros, mesmo que não represente, diretamente, a sociedade política, é composta por cargos comissionados, comprometendo a autonomia do colegiado.

Ainda com relação à presidência do CACS FUNDEB – SG, é possível inferir alguns atravessamentos possibilitados pela ampliação do conselho, por meio da inclusão de 2 representantes de organizações da sociedade civil local, conforme alteração estabelecida na Lei do Novo Fundo. Eis o que acrescentam nossas interlocutoras sobre os efeitos da presença dos novos conselheiros, representantes da sociedade civil local, quando da votação para o cargo da presidência, pelo colegiado:

Nós tivemos representantes que a gente nunca viu no campo da educação. O representante da sociedade civil, por exemplo, a gente não via que finalidade e que consonância essas pessoas tinham com a educação. [...] Algumas pessoas que foram eleitas, lá no início de 2021, por algum motivo, elas se achegaram ao Conselho e foram eleitas. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Maria Alice Veiga e Souza)

Mas [a presidente] foi a sugestão que a SEMED apresentou. Nós votamos contra. Mas os Conselheiros novos que estavam lá votaram [a favor] e hoje, esses conselheiros não estão mais no Conselho. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo)

Os relatos das entrevistadas Maria Alice Veiga e Souza e Janilda Reis do Vale Melo ratificam que “o campo dos estudos políticos e sociais não existe sem dissonância”, conforme afirmativa de Nogueira (2003), e mostram os diversos interesses em disputa representados pelos diferentes segmentos da sociedade civil local, no caso dos novos conselheiros do CACS FUNDEB – SG que, mesmo em se tratando de representantes sociais, demonstraram indicativos de cooptação com o Executivo, mesclando-se aos interesses do governo quanto à eleição da presidência do Conselho.

Outro aspecto que destacamos nas entrevistas com o grupo de representantes do CACS FUNDEB–SG se refere à estrutura administrativa do conselho.

Em 2020 nós recebemos um carro, porque o Conselho precisa ser mantido, equipado, com tudo aquilo que for necessário, pela Secretaria de Educação. [...] Então nós recebemos, em 2020, um carro. Aí, com a pandemia e toda a dificuldade, em meados de 2020... O carro foi depois emprestado para o TRE e, desse empréstimo pras eleições, o carro nunca mais voltou para o CACS FUNDEB. Um carro, 0 km, novo. [...] E o carro se foi. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo)

Assim como o extravio do carro, necessário à realização das visitas *in loco* às unidades escolares e demais atividades afins, segundo relatos dos/as entrevistados/as, a sala que sedia o

CACS FUNDEB – SG não dispõe de um representante com disponibilidade de horário compatível para permanecer aberta e em funcionamento, como acontecia anteriormente, na pessoa da ex-secretária do conselho, limitando as atividades do órgão e sua disponibilidade para atendimento ao público.

Você teria que chegar no Conselho e ele teria que estar aberto. Como era antes. Ele ficava aberto. A gente chegava, visitava. [...] Então é aquela história, se está ali à disposição e aberto, você consegue trabalhar melhor. [...] Então é a necessidade do Conselho estar aberto, pra que possa atender ao público. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo)

Pelas razões aqui demonstradas, depreende-se que o CACS FUNDEB – SG possui potencial de atuação democrática limitado. Segundo nossos estudos e entrevistas realizadas, há muito essa realidade de retração do papel democrático do CACS FUNDEB vem sendo uma realidade na esfera municipal gonçalense. Davies (2005) menciona um relatório do TCE do Rio de Janeiro, de 2001, que constata que quase todos os 13 municípios inspecionados pelo Tribunal “não funcionavam ou tinham funcionamento precário” (DAVIES, 2005, p. 11), deflagrando limitações na atuação da imensa maioria dos Conselhos.

Sobre o Conselho do FUNDEF, em São Gonçalo, o autor afirma que as dificuldades para acesso às informações e as condições fragilizadas de trabalho já se configuraram como conteúdo de denúncias.

Problemas semelhantes foram enfrentados pelo presidente do Conselho do Fundef de São Gonçalo, RJ, Gilson Breno (2001), que inform[ou] não receber “cópias de notas fiscais, contratos, licitações relativas ao uso dos recursos do Fundef” e necessitar do “apoio de um técnico em orçamento público e contabilidade bancária” para entender os dados (DAVIES, 2005, p. 13, grifos do autor).

No Capítulo 1 desta tese, já havíamos nos referido a alguns desafios do Conselho do FUNDEB do município de São Gonçalo, em diálogo com alguns interlocutores, ex-membros do CACS FUNDEB da cidade, durante as entrevistas realizadas, conforme é possível retomar no item 1.3. Abordamos alguns impasses no acesso às informações entre o CACS FUNDEB e a Secretaria Municipal de Educação, bem como a necessidade de políticas efetivas de capacitação aos conselheiros.

Esse histórico de dilemas e tensões acena para as correlações de forças (POULANTZAS, 1985) e para as representações de interesses (COUTINHO, 1995) em disputa no poder local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011) gonçalense que atravessam e tencionam o CACS FUNDEB, na cidade. A esse respeito, retomamos o

diálogo com Vieira (2011) e Alvarenga e Tavares (2015) quando as autoras tratam, respectivamente, das dimensões e tensões entre o poder local e a educação, no Brasil, e das relações entre poder local e políticas educacionais em contextos de periferias urbanas. Vieira (2011) afirma que o poder local encontra-se entrelaçado a um todo complexo, com múltiplas variáveis de ordem histórica, geopolítica, econômica e social que se fazem presentes nas esferas de intervenção local, como buscamos mostrar com relação ao CACS FUNDEB na cidade São Gonçalo/RJ.

Por sua vez, Alvarenga e Tavares (2015), apoiadas em Santos (1999), ratificam que

É necessário, pois, realizar a leitura do lugar como categoria político-epistêmica, mas, também, como categoria prático-política com a qual perscrutamos sentidos da ação de diferentes grupos sociais que o tencionam na disputa de interesses e atendimento de suas demandas (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 57).

Acreditamos que o cenário descrito, no caso do CACS FUNDEB de São Gonçalo/RJ, aprofunda e complexifica os desafios para a sua consolidação enquanto instância viabilizadora de uma efetiva cultura democrática no âmbito das políticas de atendimento e financiamento educacional na cidade, especialmente às crianças de 0 a 3 anos, grupo etário que se constitui foco principal desta pesquisa.

Em suma, inúmeras são as razões que incidem para limitar o potencial de atuação efetivamente democrática dos conselhos. Além das situações mencionadas relativas ao CACS FUNDEB do município investigado, podemos acrescentar outras, como as esparsas reuniões, o trabalho em caráter voluntário e a respectiva capacitação técnica necessária ao bom funcionamento dos Conselhos, além de outros determinantes de ordem política, conforme tratado. Este é um cenário que deflagra as limitações e explica, ainda que parcialmente, o funcionamento real dos conselhos para além da formalidade de sua constituição, fatores que acabam por fragilizá-los no que tange ao objetivo de controle social do Estado.

Retomando o diálogo com o senhor Natanael Luciano Ribeiro, ex-representante de pais e mães no CACS FUNDEB – SG, ele relata que “...é muito difícil. Não é fácil. Sempre tivemos dificuldade”, o que indica as constantes adversidades para atuação no conselho do município investigado. Esses relatos sinalizam necessária inflexão nas políticas voltadas ao controle social do Estado, de modo a “romper com toda essa falta de autonomia e, realmente, que os Conselhos possam ter voz, possam ser retomados”, conforme declara Tania Correia da Silva, ex-presidente e ex-secretária do Conselho do FUNDEB da cidade, com vistas ao acompanhamento social, efetivo, do orçamento educacional no município.

A composição atual do CACS FUNDEB do município de São Gonçalo pode ser consultada no sítio do FNDE, disponível em: https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros.

2.5 A educação da pequena infância nas políticas de financiamento

Do ponto de vista do percurso histórico-político, Rosemberg (2003) destaca três distintos momentos ao analisar as políticas para a Educação Infantil, no Brasil: a fase de expansão assistencialista e compensatória, durante a ditadura militar, sob a influência da UNESCO e do UNICEF; as inovações conquistadas na CF de 1988, pautadas na infância como segmento social de direito educacional; e os impactos das reformas educacionais, a partir da década de 1990, sob a égide neoliberal disseminada no Consenso de Washington e pelo BM.

Nos países periféricos e dependentes do bloco central da economia capitalista, a expansão da Educação Infantil ocorreu via modelos de minimização dos investimentos públicos, com utilização de recursos da comunidade e a baixo custo, marcada por vias “não formais”. Esse modelo, impulsionado pela UNESCO e pelo UNICEF, chega ao Brasil na década de 1970, propagando e sedimentando o assistencialismo no setor. Tratava-se da implantação de um “modelo de massa” (ROSEMBERG, 2003), direcionado, principalmente, às crianças a partir de 4 anos. Até esse período, as creches se dedicavam ao atendimento à infância pobre, às crianças bem pequenas, sob a concepção do combate à pobreza, ao passo que os jardins de infância, normalmente a cargo da iniciativa privada, às crianças da classe média.

As implicações históricas das concepções assistencialista e compensatória levaram a que a Educação Infantil, por muito tempo, permanecesse à margem das políticas públicas nacionais de financiamento educacional. Esse fato contribuiu para que as iniciativas comunitárias caracterizadas, sobretudo, pela filantropia (COSTA, 2001; TAVARES, 1992) se evidenciassem como os principais protagonistas no atendimento educacional à pequena infância, no Brasil. Segundo Campos e Barbosa (2018),

O reduzido e, por vezes, insignificante investimento de dotação orçamentária para essa etapa repercutiu diretamente em sua consolidação e ampliação. Esse fato gerou diferentes movimentos, não excludentes, mas com ações distintas da sociedade civil, isto é, no vácuo da ação do Estado, a comunidade se organizou para prover esse atendimento. Dito de outro modo, a educação infantil no país foi historicamente marcada como uma responsabilidade que o estado “dividiu” com a sociedade civil.

[...] as políticas para essa etapa foram forjadas na perspectiva de reduzido investimento público, resultando em diferentes modelos “não formais” de atendimento, propagados de modo especial, nos países de capitalismo dependente, pelos organismos internacionais (CAMPOS; BARBOSA, 2018, p. 153-154, grifo das autoras).

Sobre as características da expansão da educação das crianças pequenas nas décadas de 1970-1980, sob as influências da UNESCO e do UNICEF, Costa (2001) e Tavares (1992, 2015) corroboram a concepção de que a proliferação do atendimento educacional a esse segmento geracional, no período, ocorreu sob o viés de modelos a baixo custo, com exploração de mão de obra comunitária e sem recursos financeiros compatíveis, “como *solução* para o atendimento às crianças das camadas populares em face da ausência histórica do Estado nesta área educacional” (TAVARES, 2015, p. 74).

Na sequência histórica, autores e autoras como Rosemberg (2003, 2007), Costa (2001), Sposito (2010), Tavares (1992, 2015), entre outros/as, apontam um conjunto de fatores determinantes para o advento dos serviços “não formais” para o cuidado das crianças pequenas em creches, sobretudo nas regiões urbanas de maior industrialização, no país, como o contexto de crise econômica, principalmente a partir da década de 1980, que levou à deterioração das condições de vida dos trabalhadores e impulsionou a incorporação crescente das mulheres no mercado de trabalho, ao lado da conjuntura de redemocratização do período, que favoreceu a eclosão dos movimentos populares, com destaque para o movimento de mulheres.

Sposito (2010) realizou importante estudo sobre as dinâmicas populares que impulsionaram a expansão dos movimentos sociais, no Brasil, mobilizando a pauta pelo acesso à educação formal a esse grupo da população, em fins da década de 1970 e ao longo da década de 1980. A autora destaca a participação e o protagonismo significativo de mulheres e mães trabalhadoras nesses movimentos de luta pelo direito à educação, no contexto do extremo leste paulista. Sem desconsiderar as relações clientelistas eventualmente estabelecidas entre os governos autoritário, e também democrático, e as lideranças populares, Sposito (2010) destaca a importância desses movimentos na reivindicação por oportunidades educacionais e por participação política, ampliando as esferas estritamente institucionais do Estado em direção à sociedade civil.

Nessa conjuntura, Costa (2001) e Tavares (1992, 2015) contextualizam o surgimento das creches comunitárias, posteriormente subsidiadas pelos conveniamentos com os poderes públicos locais, que, uma vez emergenciais, se tornaram “diretrizes para a expansão do acesso à educação infantil, nos anos 1970 e 1980” (TAVARES, 2015, p. 74). Outrossim, os autores chamam a atenção para as distorções ao nível de cooptação e despolitização que,

historicamente, conformaram as concepções de participação popular no bojo das reivindicações democráticas no Brasil que, não raro, caracterizam a relação Estado e sociedade civil no atendimento educacional à pequena infância por meio dos conveniamentos das redes comunitárias.

Em fins da ditadura militar e com a intensa mobilização dos “novos movimentos sociais: movimento de mulheres e movimento ‘criança pró-Constituinte’” (ROSEMBERG, 2003, p. 183, grifo da autora), bem como demais segmentos da sociedade civil, como universidades, partidos políticos, associações profissionais, usuários, dentre outros, a Constituição de 1988 incorpora a Educação Infantil como direito das crianças de 0 a 6 anos. A partir de então, foram criadas diretrizes, descritas no documento “Política de Educação Infantil” (ROSEMBERG, 2003, p. 183), que representaram um salto em relação às “metas de expansão com atendimento de qualidade” (MEC, 193, p. 21 *apud* ROSEMBERG, 2003, p. 183), para as crianças pequenas.

Entretanto, os avanços no campo da Educação Infantil, impulsionados pelo processo de reabertura política, ao longo da década de 1980, esbarraram nas forças neoliberais que “pregavam a urgência em se reformar o Estado, considerado o grande responsável pela crise fiscal” brasileira (CAMPOS; BARBOSA, 2018, p. 155), o que implementou a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse contexto, a partir de meados da década de 1990, as influências da política internacional neoliberal, preconizadas pelo BM, impactaram fortemente as ações para a educação da pequena infância no Brasil. A esse respeito, Rosemberg (2003) afirma que

As influências do BM na EI brasileira, a partir da administração FHC, se fazem sentir através de dois eixos complementares: [1.] o da reforma educacional geral que, entre outras medidas, preconizou a prioridade absoluta de investimentos públicos no Ensino Fundamental; [2.] o da retomada da proposta de programas “não formais”, a baixo investimento público, de EI para crianças pequenas pobres (ROSEMBERG, 2003, p. 183-184).

As influências do BM, na década de 1990, provocaram o arrefecimento das conquistas consignadas na CF/88, levando a um contínuo movimento, tal como no “mito de Sísifo” (ROSEMBERG, 2003), com variações cíclicas entre avanços e retrocessos, no campo das políticas para a educação da pequena infância. No rastro das influências das políticas economicistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do BM, as reformas educacionais no período foram marcadas pela perspectiva da teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2010), com foco no atendimento ao Ensino Fundamental, o que levou ao refluxo das políticas

assistencialistas para a Educação Infantil, resultando na “secundarização” (CAMPOS; BARBOSA, 2018, p. 156) dessa etapa educacional.

Sobre a teoria do capital humano no campo da Educação Infantil, Correa (2019) faz lembrar uma forte disputa por hegemonia de sentido na qual se difunde a ideologia de que “investir em educação desde tenra idade se configura como estratégia de desenvolvimento econômico” (CORREA, 2019, p. 83), gerando taxas elevadas de retorno de capital. Nesse contexto, “as mensagens (nem tão) subliminares do mercado” (CORREA, 2019, p. 86) reinvestem na conhecida retórica dos modelos alternativos, a baixo custo, explicitamente mercantis, sob o ideário instrumental e desenvolvimentista, no campo da educação das crianças bem pequenas.

Na década em que as políticas neoliberais ganharam força no Brasil, tivemos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96,³⁸ na qual a Educação Infantil é reconhecida como primeira etapa da Educação Básica, consolidando-se como “raiz” (CURY, 2008) desse bloco educacional. Um dos desdobramentos desse novo patamar jurídico-institucional foi a sua transferência interministerial e intersecretarias, seguida de um conjunto de políticas institucionais. Como expressão significativa desse movimento, podemos exemplificar

[...] a transferência, para o Ministério da Educação (MEC), das instituições – sobretudo as de zero a três anos ou instituições de zero a seis anos em período integral – que estavam sob responsabilidade do Ministério da Assistência Social. Em termos municipais, significou a transferência dessas instituições das Secretarias Municipais de Assistência, como denominadas na época, para as Secretarias Municipais de Educação. No entanto, essa transferência não veio acompanhada de recursos financeiros [...] (CAMPOS; BARBOSA, 2018, p. 155).

Além da ruptura paradigmática em relação ao histórico caráter assistencial da educação da pequena infância, a LDBEN n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) também trouxe outro avanço de extrema importância para o campo da Educação Infantil, que foi a elevação dos requisitos mínimos de escolarização para a formação docente para atuar nesse segmento educacional. Com essa conquista na lei nacional da educação, a docência, tanto na creche quanto na pré-escola, fica estabelecida, em termos de formação, nos mesmos patamares do magistério para os primeiros anos do Ensino Fundamental. Trata-se de uma medida inédita no campo da educação para as crianças pequenas, cuja legislação educacional brasileira não trazia requisitos claros

³⁸ Saviani (2011) faz uma retrospectiva histórica e política da conjuntura em que tramitou a LDBEN nº 9.394/1996, apresentando uma análise de sua trajetória, significado social, político e pedagógico, assim como de seus limites e perspectivas.

para a docência na Educação Infantil. Assim, a LDB definiu a equiparação da formação docente para o magistério tanto na Educação Infantil, quanto no primeiro segmento do Ensino Fundamental.

Contudo, os avanços conquistados para a Educação Infantil na LDBEN nº 9.394/96 não alcançaram a problemática do seu financiamento. Somente na segunda metade da primeira década dos anos 2000 é que foi possível vislumbrar sua inclusão em uma política nacional de financiamento educacional (CAMPOS; BARBOSA, 2018). A aprovação do FUNDEB, em 2006, e sua regulamentação, em 2007, foi um dos mais expressivos avanços nas políticas nacionais para a educação das crianças de 0 a 6 anos, à medida que incorporou a Educação Infantil na política nacional de financiamento educacional, antes não contemplada no FUNDEF, conforme já tratado nesta tese.

Ademais, já reportamos sobre os entraves para a inclusão da creche na política do fundo, ameaçada de não ser considerada na repartição dos recursos. A inclusão da creche no FUNDEB se deu após expressiva mobilização social, que culminou no representativo Movimento Nacional *Fraldas Pintadas* (BODIÃO, 2020; BREVE, 2006; CANAVIEIRA; PALMEN, 2015; NASCIMENTO, 2019, 2021; SUCUPIRA, 2005). As matrículas das crianças de 0 a 3 anos em creches comunitárias e filantrópicas conveniadas com os poderes públicos locais foram posteriormente admitidas no FUNDEB, processo pleiteado pelas entidades representativas dessas instituições e apoiado, principalmente, pela CNDE, sob o entendimento de que essa modalidade de atendimento não deveria ficar excluída da nova política de Estado de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos (BODIÃO, 2020; NASCIMENTO, 2019, 2021). Conforme já tratado, tal incorporação foi consolidada na fase de regulamentação do fundo, em 2007.

Decorrida uma década e meia da inclusão da creche no FUNDEB, pesquisas como as de Martins e Almeida (2017), Pinto e Correa (2020), Nascimento (2021), entre outras, demonstram que houve significativo crescimento de matrículas nesse segmento em equipamentos coletivos educacionais.

Martins e Almeida (2017, p. 136) destacam:

Quanto à evolução da educação infantil – segmento creche –, os dados do Inep indicam que houve evolução significativa de matrículas de 2006 para 2007, sendo esse crescimento de aproximadamente 14%. A partir de então, há ascendência nas matrículas, atingindo um crescimento total de 69% até 2015, apenas no setor público (Brasil. Inep, 2016a). [...]

Observa-se que esse período coincide com a instituição da “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação” (Brasil. MEC, 2005) e com o estabelecimento dos “Parâmetros Nacionais de Qualidade e

Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” (Brasil. MEC, 2006), que provavelmente contribuíram para essa expansão.

Segundo dados divulgados por Pinto e Correa (2020), o país saiu de um patamar de 22% da taxa de atendimento em creche, em 2007, para 34%, em 2017, um aumento expressivo de 12 pontos percentuais (p.p.). Contudo, os autores chamam atenção para a repetição da meta de 50% para atendimento às crianças de 0 a 3 anos, nos sucessivos PNE, (2001-2011) e (2014-2024), Leis n^{os} 10.072/2001 e 13.005/2014, respectivamente, ressaltando o quanto vem sendo morosa a cobertura educacional a essa faixa etária, no período.

Pinto e Correa (2020) destacam, ainda, a expressividade da municipalização no atendimento à creche, pós-FUNDEB, à medida que os estados se eximiram, acentuadamente, da responsabilidade por tal oferta. Segundo o Laboratório e Dados Educacionais (LDE), em 2007, havia pouco mais de 1 milhão de matrículas em creches nas esferas municipais, em todo o país, saltando para 2 milhões 438 mil, em 2020, enquanto, de acordo com a mesma fonte, as redes estaduais somaram pouco mais de 3 mil matrículas na creche, no mesmo ano, e com grande probabilidade de que parte significativa destas estejam vinculadas às universidades estaduais.

Apesar do aumento das matrículas no segmento creche, com as devidas ressalvas, pesquisas como as de Martins e Almeida (2017), Pinto e Correa (2020) e Nascimento (2021), entre outras, alertam para a constante ampliação da política de conveniamentos como uma tendência expressiva na expansão da educação às crianças de 0 a 3 anos, em todo o país, demonstrando um claro viés de privatização da oferta desse segmento da Educação Básica por meio dos recursos públicos da educação.

Embora majoritariamente alocadas nas redes municipais estatais, de acordo com o LDE, as matrículas de 0 a 3 anos na rede privada conveniada sem fins lucrativos aumentaram em torno de 140% entre 2008 e 2020, em todo o país, passando de pouco mais de 251 mil para 606 mil. A expressividade de matrículas alocadas nas creches conveniadas também é uma realidade no município de São Gonçalo, conforme apuramos na pesquisa, o que será demonstrado na seção 3.3 *A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa*, no Capítulo 3, desta tese.

Martins e Almeida (2017) lembram que

[...] a mudança de paradigma da creche de espaço assistencial para educativo, conforme afixam diversos autores (Nascimento, 1999; Kuhlmann, 1999), constitui-se um avanço para a educação infantil em termos de garantia de direitos da “criança pequena” à educação, reivindicação de longa data, mobilizada pelos educadores,

porém paira sobre essa conquista uma ameaça ao retorná-la aos domínios das instituições filantrópicas. [...] contribuindo para a refilantropização das políticas sociais [...], potencializa[ndo], nesse sentido, uma ação voluntariosa, privada e individualista no âmbito de políticas sociais cada vez menos públicas (MARTINS; ALMEIDA, 2017, p. 136-137, grifo dos autores).

A despeito do aumento de matrículas no segmento da creche, seja em redes estatais, seja nas conveniadas, e dos avanços no seu financiamento, reiteramos que tal processo não está isento de tensões, disputas e dissonâncias. Se, de um lado, podemos destacar o PROINFÂNCIA e o programa BC como importantes políticas de aporte de recursos financeiros à educação das crianças pequenas, entre 2007 e 2016 (FERNANDES, 2018; SILVA; DIAS, 2021), de outro, a Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), embora expresse “um grande avanço na direção da democratização do ensino e da educação para a democracia [...], entendida a partir da universalização do acesso de todos à escola” (SOUZA; ARAÚJO; CARNEIRO, 2017, p. 157), impactou sensivelmente o atendimento à creche.

Autores como Henriques (2018), Campos e Barbosa (2018) e Pinto e Correa (2020), destacam os impactos da escolarização obrigatória, a partir dos 4 anos de idade, conforme estabelecido na Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), sobre a oferta educacional às crianças na faixa etária de 0 a 3. Henriques (2018) problematiza os efeitos da obrigatoriedade escolar às crianças maiores sobre o direito educacional das menores, sinalizando que, nas prefeituras do estado de São Paulo, “houve crescimento significativo da oferta de vagas para as crianças de creche nas unidades filantrópicas conveniadas com o poder público municipal” (HENRIQUES, 2018, p. 106), destacando uma “filantropização”, em geral, religiosa, dessas creches, além do impacto no tempo de permanência na instituição, em muitos casos, passando de integral para parcial. Quadro semelhante foi mencionado por Campos e Barbosa (2018) nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Pinto e Correa (2020) constataam que a expansão das matrículas na creche no Brasil, entre 2007 e 2017, teve como contrapartida uma redução na oferta em tempo integral. Segundo os autores, na comparação com 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, observa-se uma queda de 3 p.p. nas matrículas em creche em tempo integral, que caíram de 60% para 57% do total, em 2017.

Com base nesses dados, os autores concluem que,

[...] embora de forma não expressiva, uma parte da expansão se fez à custa da redução da oferta em tempo integral. [...] Ou seja, com o tempo parcial, uma mesma sala comporta duas turmas distintas, ampliando o atendimento, à custa da qualidade (PINTO; CORREA, 2020).

Embora essa não seja uma questão específica desta pesquisa, sua abordagem se faz importante quando buscamos traçar um panorama das políticas educacionais e seus impactos no campo do direito à educação da pequena infância, no município de São Gonçalo. Ademais, trazemos uma importante contribuição ao tema a partir de entrevista realizada com a senhora Tania Correia da Silva, ex-presidente e ex-secretária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) FUNDEB do município gonçalense, em 25/03/2022, mostrando que a obrigatoriedade escolar às crianças de 4 e 5 anos também repercutiu no atendimento às de 0 a 3, no município investigado.

Muitas Unidades, que eram creches, elas viraram UMEI. Ou seja, pra atender essa meta [da obrigatoriedade de 4 e 5 anos], como o cobertor é curto, descobre a cabeça e cobre o pé. Ou descobre o pé e cobre a cabeça. Então aumentou-se, um pouco, o número da pré-escola, dividindo os horários, que eram integrais, de creche, em turmas de meio período. E ainda existe, até hoje, uma grande demanda reprimida pra creche. Muitas mães não conseguem colocar os seus filhos, mesmo com as 33 creches conveniadas e as 4 municipais, não conseguem matrículas pra essas crianças. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva)

No sinuoso percurso mostrado, até os dias atuais é possível vislumbrar uma histórica insuficiência de vagas para as crianças de 0 a 3 anos em todo o país. De acordo com o Observatório do PNE (OPNE), em 2019, 37,0% das crianças brasileiras em idade de 0 a 3 anos estava matriculada em creche, contrastando com o percentual de 94,1% das de 4 e 5, matriculadas na pré-escola, no mesmo ano (OPNE, 2019). Diante desses dados, fazemos lembrar o objetivo 2 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que prevê “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos” (BRASIL, 2014) até o ano de 2024, alertando para o grande déficit no alcance de tal objetivo, considerando o pouco tempo restante de vigência do Plano.

Em cenário recente, estamos a presenciar algumas inflexões nas políticas de financiamento para a educação da pequena infância. Após o golpe de Estado que destituiu Dilma Rousseff da presidência da República, em 2016, e a partir da gestão de seu interino, Michel Temer, que pavimentou os caminhos da agenda neoliberal e de extrema direita no Brasil (PAULANI, 2016), podemos identificar alguns retrocessos no campo das políticas públicas para a garantia do direito educacional às crianças de 0 a 3 anos.

A criação do programa Criança Feliz³⁹ nos contornos mais amplos do programa *Uma ponte para o futuro*, no governo do ex-presidente Michel Temer, cuja essência era o resgate pleno da agenda neoliberal (PAULANI, 2016), é uma constatação emblemática dos duros golpes que a Educação Infantil, sobretudo a creche, continua a sofrer, representando um retorno às propostas de atendimento doméstico e a baixo custo, bem como o desvio da conquista política da Educação Infantil como direito e como primeira etapa da Educação Básica (CAMPOS; BARBOSA, 2018; CORREA, 2019; CURY, 2018).

Outro destaque aponta para a Lei nº 14.284/2021 (BRASIL, 2021), que institui o programa do governo federal Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família, que estabelece a implantação do Auxílio Criança Cidadã, a ser concedido a famílias elegíveis que tenham crianças entre zero e 48 meses, para pagamento de mensalidades em creches privadas. Tal medida caminhou pari e passo com as estratégias da extrema direita no governo do ex-presidente da República Jair Bolsonaro, rumo à desconstrução da Educação Básica pública brasileira (SARDINHA; LEHER, 2021). Segundo Farenzena (2021), tal política se alinha ao declínio das despesas do FNDE com assistência, manutenção e implantação de unidades de Educação Infantil, em -49% e -66%, respectivamente, entre 2014 e 2020.

Enfim, durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), mantiveram-se acirradas as disputas em torno das concepções não apenas sobre a educação da pequena infância, mas também, e sobretudo, sobre o financiamento público para a oferta desse segmento educacional, haja vista as recentes batalhas em torno na renovação do FUNDEB, conforme já tratado em tópico anterior.

³⁹ Política alinhada ao Marco Legal da Primeira Infância. O Programa Criança Feliz foi instituído por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Destina-se às crianças de até 3 (três) anos e suas famílias beneficiárias do Bolsa Família e crianças de até 6 (seis) anos e suas famílias beneficiárias do BPC2. Um dos principais eixos do Programa é o atendimento através de visitas domiciliares realizadas por visitadores. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>>. Acesso em: 24 de jan. 2020.

3 O MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO COMO ARENA DE DISPUTAS POLÍTICAS

Alinhados à concepção teórico-metodológica fundamentada no Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013b), neste terceiro capítulo, buscamos reconstruir e problematizar alguns elementos históricos, sociais, políticos e econômicos referentes ao município de São Gonçalo (BORGES, 2018; GUEDES, 1997; GONÇALVES, 2012; MARQUES, 2017; MOTTA, 1989; ROSA, 2010a, 2017; SENNA, 2004; TAVARES, 2003), entendendo a importância de contextualizar a formação social do município em busca de uma melhor compreensão das políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com recorte na gestão do FUNDEB, na esfera local investigada.

Inicialmente, apresentamos alguns aspectos sobre os processos de formação sócio-histórica e político-administrativa do município, discorrendo sobre a história e o padrão da dinâmica política local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; BORGES, 2018; MARQUES, 2017; OLIVEIRA, 2012; PEREIRA, 2011; RIBEIRO, 2011; SENNA, 2004; TAVARES, 2003), o que nos possibilitou identificar a incidência de marcas fundamentais e elementos estruturantes das relações estabelecidas entre os diferentes agentes políticos, no território investigado.

Na sequência, traçamos um panorama das principais características do atendimento educacional à pequena infância na cidade, passando por alguns aspectos históricos e políticos (COSTA, 2011, 2015; DAVIES, 2015, 2019; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019; DELGADO, 2003, 2005; MOTTA, 2020; TAVARES, 1992, 2003; 2015a, 2015b), com destaque para as diferentes dependências administrativas atuantes na oferta desse segmento educacional (ADRIÃO, OLIVEIRA, MOCARZEL, 2022; CORREA, 2019; CORREA; PINTO; GARCIA; 2021; COSTA, 2001; MARTINS; ALMEIDA, 2017; PINTO; CORRÊA, 2020).

Por fim, analisamos a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal (AMARAL, 2017; CARVALHO, 2018; DAVIES; ALCÂNTARA, 2019; FARENZENA, 2021; SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2015), no período de 2010 a 2021, com destaque para a oferta de creche que se constitui foco deste estudo.

3.1 Uma retrospectiva sócio-histórica

Em diálogo com autores e autoras, como Guedes (1997), Tavares (2003), Senna (2004), Rosa (2010a; 2017), Gonçalves (2012), Marques (2017), Borges (2018), entre outros/as, é possível reaver informações valiosas para a compreensão do processo de (con)formação sócio-histórica do município de São Gonçalo/RJ, até a configuração e problematização de suas principais complexidades e dilemas, na atualidade.

Tavares (2003) realizou um cuidadoso estudo⁴⁰, apreendendo que o processo de fundação e colonização da cidade iniciou-se em meados do século XVI, mais precisamente, em 1567, com a ocupação portuguesa das terras situadas ao lado oriental da Baía de Guanabara, conhecidas como *Bandas d'Além*, às margens opostas à cidade do Rio de Janeiro, até então ocupadas pelos índios Tamoios. Apesar da ocupação portuguesa já estabelecida na região, a fundação de São Gonçalo foi atribuída ao fidalgo Gonçalo Gonçalves, morador da cidade do Rio de Janeiro, que recebera as terras gonçalenses como doação, iniciando o processo de exploração e colonização da área, que se destacou como a sesmaria de São Gonçalo.

⁴⁰ PALMIER, Luis. *São Gonçalo, cinquentenário*. História, estatística, geografia, 1940. HOMERO, Guião Filho. *História de São Gonçalo*, 1968; MATA e SILVA, Salvador; FERREIRA, Osvaldo Luis. *História de São Gonçalo –1890 -1990*, 1993.

Figura 3 – Repartição das sesmarias na região de São
Gonçalo no período de 1568-1579



Fonte: SILVA; MOLINA, 1995, p. 60. Extraído de ARAÚJO, 2019, p. 8.

Em 1647, a sesmaria é elevada à condição de Freguesia de São Gonçalo do Amarante, tornando-se parte integrante da Vila Real da Praia Grande, posteriormente e, até a atualidade, denominada Niterói. Porém, devido a sua localização geográfica privilegiada, bem como à proximidade geográfica com a Vila Real da Praia Grande (Niterói) e com o Rio de Janeiro, logo se tornou a principal policultora da região, intensificando suas atividades econômico-produtivas abastecedoras do entorno. Em 1819, em virtude de seu desenvolvimento político-econômico, especialmente na área da agricultura, a Freguesia de São Gonçalo do Amarante foi elevada a distrito da Vila Real da Praia Grande (Niterói).

[...] ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX, São Gonçalo configurava uma das áreas mais produtivas da região no âmbito do comércio agroexportador, principalmente com o plantio de cana-de-açúcar, construindo as primeiras usinas e abrindo os primeiros portos e estradas locais (GONÇALVES, 2012, p. 20).

O desenvolvimento político e econômico da cidade do Rio de Janeiro, e de suas regiões circunvizinhas, dentre elas a Vila Real da Praia Grande (Niterói) e a Freguesia de São Gonçalo

do Amarante, acentuou-se com a chegada da família real ao Brasil, em 1808. Com a vinda da Corte portuguesa, o Rio de Janeiro tornou-se a cidade mais importante do país, fato que exerceu grande impacto nas áreas do seu entorno (GONÇALVES, 2012; TAVARES, 2003). A partir de então, uma série de medidas políticas e econômicas foram desenvolvidas, visando atender às necessidades do grande aumento populacional que ocorrera na cidade do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, em seus arredores. Tais medidas alcançavam o setor da produção, notadamente de gêneros alimentícios e do comércio, com ampliação de ferrovias, promovendo ampla reestruturação econômico-produtiva, bem como o crescimento populacional e a urbanização das regiões das *Bandas d'Além*.

A emancipação político-administrativa da freguesia de São Gonçalo só ocorreu em 22 de setembro de 1890, portanto, mais de dois séculos após sua incorporação à antiga Vila Real da Praia Grande – atual Niterói –, passando a se tornar município, através do Decreto nº 124/1890, assinado pelo Dr. Francisco Portela, então governador do estado do Rio de Janeiro. A emancipação ecoou as pressões da população frente ao “sufocamento” (GUEDES, 1997, p. 58) exercido pela Vila Real da Praia Grande (Niterói) ao distrito gonçalense, principalmente no período em que fora capital do estado do Rio de Janeiro (1834-1975). Contudo, de acordo com os estudos de Ribeiro (2011), “a prefeitura de São Gonçalo foi criada em 1904 (Decreto nº 336), e somente com a reforma da Constituição Estadual de 1920 começa a era dos prefeitos eleitos” (RIBEIRO, 2011, p. 104).

No período em que fora capital do estado do Rio de Janeiro, a centralidade de Niterói produziu uma constante periferação do seu entorno (GONÇALVES, 2012). Em decorrência, o processo de emancipação do município de São Gonçalo representou, dentre outros desdobramentos, a instituição de uma gênese identitária fincada no protagonismo do povo gonçalense em desvincular-se do “sufocamento” (GUEDES, 1997) exercido por Niterói. A conscientização política do povo gonçalense, emergente em meados do século XIX, é mencionada por Tavares (2003), ao destacar uma reportagem publicada no jornal *O São Gonçalo*, de autoria de V. Aguiar, em 1988, onde se lê que “[...] uma conscientização política do povo gonçalense começa[va] a se fazer notória” (AGUIAR, V., *O São Gonçalo*, 21, 22 de setembro de 1988, p. 4, *apud* TAVARES, 2003, p. 140).

Algumas conseqüências foram visíveis a partir da ascensão de São Gonçalo à categoria de município, tais como o crescimento populacional rápido e desordenado, impulsionado pelas indústrias que se instalaram na região. No início do século XX, no ano de 1920, o bairro Neves, devido à sua localização estratégica, às margens da Baía de Guanabara, abrigou as primeiras

indústrias gonçalenses, tornando-se “o principal centro comercial e populacional do município” (TAVARES, 2003, p. 140). Do ponto de vista político-econômico,

[...] [o] crescimento industrial [acentuado] possibilitou que São Gonçalo, na década de 40, fosse considerada a *Manchester Fluminense*, configurando o mais importante parque industrial do Estado do Rio nesse período.

Geiger (1956), em um dos poucos (senão raros) trabalhos sobre essa área, afirma que Neves na década de 50 era um dos distritos mais industriais do estado, com suas fábricas e vilas operárias (TAVARES, 2003, p. 140, grifos da autora).

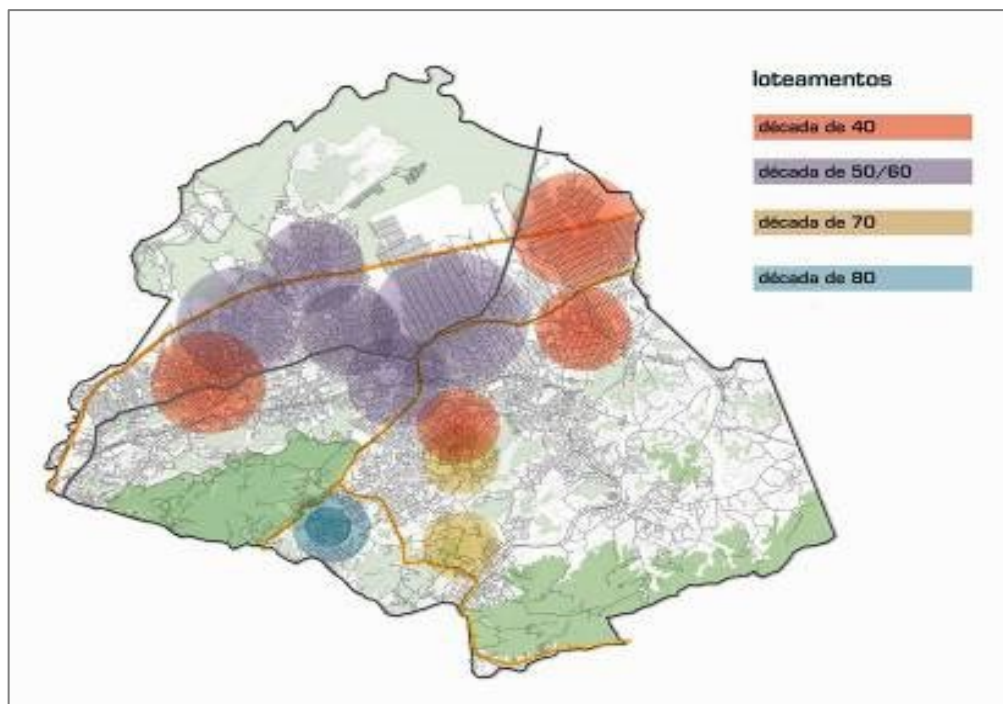
Esse passado glorioso da cidade, batizado sob o termo de *Manchester Fluminense*, alusivo à tradicional cidade industrial inglesa (GONÇALVES, 2012; GUEDES, 1997; ROSA, 2010a, 2010b, 2017; TAVARES, 2003), durou até meados dos anos 1960, refletindo a política nacional desenvolvimentista do período. Contudo, autores (CARVALHO, 2018; ROMANELLI, 1986) alertam para o caráter concentrador de tal modelo de desenvolvimento econômico, carente de um projeto de nação, do ponto de vista da democratização dos bens sociais, tais como distribuição de renda, educação, saúde e moradia, cujos efeitos concentradores e segregacionistas não pouparam a cidade de São Gonçalo.

O rápido desenvolvimento industrial intensificou um processo de crescimento urbano não planejado e com infraestrutura precarizada (GONÇALVES, 2012; MARQUES, 2017; ROSA, 2010a, 2010b, 2017; TAVARES, 2003). De acordo com os estudos dos autores e autoras citados/as, a ocupação demográfica e o processo de loteamento da cidade de São Gonçalo ocorreram da extremidade/periferia para o centro, de maneira dispersa, produzindo um fenômeno de tipo “urbanização inversa” (TAVARES, 2003, p. 142).⁴¹

Observe a Figura 4 a seguir.

⁴¹ O processo de “urbanização inversa” expressa o crescimento urbano descentralizado e desordenado “que explica, por exemplo, o desenvolvimento das áreas de Neves e Alcântara, em contraposição ao Centro de São Gonçalo, o que ainda é visível na atualidade; vide a importância comercial do bairro de Alcântara” (TAVARES, 2003, p. 138).

Figura 4 – Loteamentos em São Gonçalo no século XX



Fonte: ROSA, 2017, p. 278.

Embora paralelo ao auge do período industrial, na década de 1940, “mas não inteiramente explicado por ele” (ROSA, 2017, p. 278), originariamente, a ocupação demográfica em São Gonçalo se desenvolveu ao longo da antiga Estrada Geral, e nos arredores das antigas estações de trens (GONÇALVES, 2012; TAVARES, 2003). Nas décadas de 1950 e 1960, o processo de loteamento ganhou protagonismo a partir do fracionamento das grandes áreas agrícolas, nesse momento, em decadência.

O período de crise político-econômica, entre a década de 1970 e os primeiros anos da década de 1980, ao longo da ditadura militar, evidenciou os problemas da cidade de São Gonçalo, que sofreu um acentuado processo de desindustrialização e desinvestimento. A fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (1974-1975) agudizou as condições já precárias da cidade.

De acordo com Tavares (2003),

Segundo alguns estudos feitos sobre o processo de criação do solo urbano em São Gonçalo, até o final da década de 70, a iniciativa privada não encontrou nenhum freio para o seu negócio de abertura e venda de loteamentos. O Estado [...] manteve uma ação que só beneficiou os interesses especulativos, contribuindo conseqüentemente para agravar os contrastes cada vez mais visíveis entre os bairros periféricos que se formavam e os bairros centrais, reservados às camadas médias da população gonçalense (TAVARES, 2003, p. 107).

A construção da ponte Rio-Niterói, em 1974, e a abertura da BR-101 – Niterói-Manilha –, nos anos de 1980, complexificou o processo de periferização do município, evidenciando a extrema segregação capitalista do solo metropolitano fluminense (GONÇALVES, 2012; MARQUES, 2017; ROSA, 2010a, 2010b, 2017; TAVARES, 2003), produzindo o que Tavares (2003) denominou de “nova periferização” no município de São Gonçalo.

Sobre os reflexos na região leste metropolitana fluminense, nas décadas de 1970 e 1980, Modesto (2008) afirma que

A fusão entre os dois estados em questão não trouxe, a princípio, as melhoras econômicas para os municípios do leste metropolitano. Esperava-se uma integração econômica e política mais efetiva, porém o regime político, como se sabe, nesta época era de exceção. Não só em função dos direitos políticos dos cidadãos, mas também no que concerne à distribuição de renda e ao acesso às condições mínimas de infraestrutura, tais como água e esgoto. [...]

Na passagem do regime militar para a redemocratização, a distância entre o atendimento, pelo poder público, no que tange aos serviços de infraestrutura, e as comunidades mais carentes de tais serviços, ampliou-se. Persistiu, ou mesmo ampliou-se o chamado “mandonismo urbano”, ou seja, articulações políticas entre o governo federal, estadual e municipal, [...], que realizavam concessões, numa típica barganha política (MODESTO, 2008, p. 82, grifo do autor).

Em convergência com os estudos de Modesto (2008), Senna (2004) afirma que

[...] o declínio econômico do município de São Gonçalo se acentuou nos anos 1970, quando a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (1975) aprofundou o já elevado grau de concentração das atividades econômicas no município do Rio de Janeiro (SENNA, 2004, p. 101).

O longo decurso dos 21 anos do regime ditatorial militar (1964-1985), sobretudo a década 1980, foi nacionalmente marcado pelo desemprego e pela alta inflação, contribuindo para aumentar os problemas da cidade de São Gonçalo. Tais problemas estiveram associados ao achatamento salarial e à precarização do trabalho, que caracterizaram o período, além de terem contribuído para acentuar as práticas clientelistas que se tornaram abrangentes e comuns, tanto na esfera nacional quanto, e de modo particular, na esfera local gonçalense (MODESTO, 2008).

O processo de urbanização de São Gonçalo foi marcado e intensificado, nesse contexto, a partir do fenômeno de loteamentos extensos, precários e sem infraestrutura, acentuando a desigualdade socioespacial e territorial do município (GONÇALVES, 2012; MARQUES, 2017; ROSA, 2010a, 2017; TAVARES, 2003), o que atingiu (e ainda atinge) fortemente a população local. Na década de 1980 houve intensa especulação imobiliária do solo gonçalense, movida pela proximidade da cidade com a capital do estado. Protagonizada pela especulação

privada, esta teria ficado responsável pelos investimentos iniciais, enquanto os infraestruturais, promovidos pelo setor público, supostamente, viriam *a posteriori*.

Modesto (2008) refere que São Gonçalo só começou a receber algum benefício a partir dos meados da década de 1990, período de grande impacto das políticas neoliberais de responsabilização e descentralização administrativa e econômica provenientes do nível central às esferas locais. Em São Gonçalo, a prefeitura estava sob o segundo governo de Edson Ezequiel (1997-2000), passando pelos governadores Marcello Alencar (1995-1998), do (PSDB), e Anthony Garotinho (1999-2002), do PDT, em coligação com o PT, de quem passou a receber apoio expressivo (SENNÁ, 2004). A cidade, então, foi contemplada com alguns projetos do governo estadual, impulsionando um mote de obras públicas, no período. Porém, as influências neoliberais de abertura político-econômica ao mercado internacional, a partir dos anos 1990, definitivamente, não contribuíram para as melhorias necessárias no município gonçalense.

Do ponto de vista do financiamento e da histórica configuração da rede pública de educação do município, Neves e Rios (2000) *apud* Senna (2004) afirmam que, apesar do expressivo aumento dos recursos no contexto das políticas de municipalização e descentralização da educação, entre os anos de 1997 e 2000, desde a criação do FUNDEF, o município de São Gonçalo pouco avançou em termos de políticas públicas educacionais. Segundo as autoras, a expansão da rede pública municipal de educação, no período, foi pequena, com ampliação das matrículas no Ensino Fundamental em torno de apenas 10%, inclusive com expressiva redução no número de matrículas no Ensino Médio e na Educação Infantil.

Na mesma perspectiva, Davies (2002) aponta que o significativo aumento da verba vinculada à MDE, repassada aos municípios por meio do FUNDEF, neste mesmo período, ou seja, entre 1997 e 2000, não reverteu, proporcionalmente, na ampliação das matrículas na rede municipal gonçalense, apesar do aumento de mais de 100% dos recursos que passaram a ser destinados ao município, passando de 20 milhões de reais, em 1997, para cerca de R\$ 48 milhões, em 2000. De acordo com o autor, parte dos recursos da educação pública, sob a administração municipal, eram direcionados ao pagamento de bolsas de estudo em escolas privadas, dentre outras destinações.

Historicamente, a condição de periferia em relação à capital fluminense e à cidade de Niterói se mantém como marca identitária da cidade de São Gonçalo. Porém, um conjunto de mudanças macropolíticas e econômicas ocorridas nos anos 2000, no cenário nacional e regional, contribuíram para um movimento de alteração do território gonçalense. O anúncio e a instalação

do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ),⁴² no município de Itaboraí, e do seu Centro de Integração, em São Gonçalo, em 2007, geraram aumento na capacidade competitiva por investimentos, levando à presença seletiva do capital, na cidade.

Na ocasião, a prefeitura de São Gonçalo se encontrava sob o governo de Aparecida Panisset (2005-2008/2009-2012), prefeita com declarada influência e articulação evangélica neopentecostal (BORGES, 2018). No segundo mandato, estava filiada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido que teve a ex-presidente Dilma Rousseff como uma de suas principais fundadoras. Por ocasião da implementação do COMPERJ, cenário favorecido pelas condições macroeconômicas, “[...] entre 2003 e 2011, pela alta nos preços das commodities que exportamos [...]” (CARVALHO, 2018), entre as quais o petróleo, São Gonçalo foi incluído no conjunto das mudanças estruturais que passaram a ocorrer no interior da região metropolitana do estado. Tal fato contribuiu para um processo de maior autonomia do município em relação à metrópole, extremamente concentradora, como o Rio de Janeiro, ressignificando a relação centro-periferia entre São Gonçalo e seus arredores (GONÇALVES, 2012; ROSA, 2010a, 2010b, 2017).

O COMPERJ e toda a reestruturação da base produtiva e de investimentos econômicos que o envolveu ressignificou as expectativas em relação à economia gonçalense, gerando perspectivas de crescimento e desenvolvimento, antes dependentes “das ‘sobras’ da expansão metropolitana e do dinamismo de Niterói” (ROSA, 2010b, p. 25, grifos do autor), agregando novo sentido à inserção de São Gonçalo no seu entorno como uma “nova periferia metropolitana” (ROSA, 2010a). As mudanças na paisagem local anunciaram um investimento econômico visível na expansão do mercado imobiliário e dos setores de serviços e do comércio. A construção de *shopping centers*, de condomínios sob o conceito de bairro planejado e de prédios estruturados para centros comerciais evidenciaram a fixação de um mercado de classe média consumidor desses bens, antes migrante para a cidade vizinha, Niterói (GONÇALVES, 2012; ROSA, 2010a, 2010b, 2017).

⁴² O COMPERJ, seguido pelo Centro de Integração, foi um empreendimento estatal que se caracterizou como um grande complexo petroquímico, implementado no estado do Rio de Janeiro, mais precisamente nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo, durante o intenso processo de desenvolvimento econômico, nomeado como o “Milagrinho brasileiro” (2006-2010) (CARVALHO, 2018), nos governos do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse grande empreendimento estatal foi planejado e promovido em parceria entre a Petrobras e os governos federal, estadual e das respectivas cidades que abrigaram as dependências do Complexo. O objetivo era a expansão e o fortalecimento do setor de petróleo e gás no estado, estrategicamente localizado próximo às principais bacias de exploração de petróleo e gás natural do pré-sal, nas cidades de Santos/SP e Campos dos Goytacazes/RJ, descobertas pela Petrobras no fim de 2006 (BIENENSTEIN et al., 2018).

A propósito, até os dias atuais, é possível referir a um mercado consumidor gonçalense, atendido em momentos estratégicos dos interesses privados do capital. Em entrevista realizada nesta pesquisa com o vereador (2021-2024) e deputado estadual eleito em 2022, professor Josemar Pinheiro de Carvalho, filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores/SG, o mesmo relata que “a própria ABRASCE, que é a Associação Brasileira de *Shoppings Centers*, diz que São Gonçalo tem capacidade de ter mais dois empreendimentos, ainda que considerados populares, devido ao histórico da cidade”. (Excerto da entrevista realizada em 18/05/2022 com o vereador, professor Josemar Pinheiro de Carvalho)

Contudo, apesar dos aportes pontuais do capital na região, o argumento economicista de que os investimentos e a maior circulação de bens bastariam para gerar melhorias na estruturação urbana foi insuficiente para a democratização de melhores condições sociais e de reprodução de vida para a população gonçalense, no seu conjunto. Como exemplo, podemos citar o direito à educação pública e gratuita como um desafio ainda a se efetivar, do ponto de vista de sua universalização e qualidade, especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, como veremos na seção 3.3 *A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa*, condição que impõe uma série de dificuldades para o acesso à educação de crianças pequenas e suas famílias.

Gonçalves (2012) buscou compreender o processo de segregação socioespacial no município de São Gonçalo com base na localização e distribuição das classes sociais, no espaço intraurbano gonçalense. O autor buscou analisar o município “em função de sua inserção no espaço urbano-regional, no caso, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e, ainda que de forma parcial, no conjunto de municípios que compreendem o Leste Metropolitano Fluminense” (GONÇALVES, 2012, p. 210), reconhecendo que São Gonçalo responde, até os dias atuais, por parte da estrutura e dinâmica metropolitanas.

Segundo o autor, os investimentos do capital na região, no período de ascensão do COMPERJ, não foram suficientes para equilibrar as desigualdades legadas de um histórico processo de

[...] formação social e econômica que chegou até a atingir um certo desenvolvimento industrial nos anos de 1930 a 1960, mas que não foi suficiente para uma transformação de fato das bases socialmente excludentes que sempre estiveram presentes no município (GONÇALVES, 2012, p. 189).

A partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010d), Gonçalves (2012) realizou um mapeamento dos principais indicadores das desigualdades locais, constatando um

processo de segregação socioespacial no município gonçalense que tem se apresentado cada vez mais dividido e fragmentado, resultando em alterações nas relações e estrutura social da população. O autor destacou um fenômeno de polarização e hierarquização das classes sociais, que conjuga níveis de extrema pobreza, principalmente nas áreas dos loteamentos mais precarizados, com padrões de classe média, de alta renda, no espaço urbano gonçalense.

Pode-se dizer que os rumores milagrosos em torno do COMPERJ legaram o agravamento das condições já complexas e precárias de oferta de serviços públicos e de infraestrutura, na cidade, sobretudo diante do acirramento do crescimento urbano desordenado, potencializado pelo aumento populacional em busca das promessas de emprego, ampliando e agravando as desigualdades socioespaciais no município, e seus arredores (ROSA, 2010a; GONÇALVES, 2012; BIENENSTEIN *et al.*, 2018).

Ademais, convém lembrar, segundo Bienenstein *et al.* (2018), que “[...] de acordo com expectativas da própria Petrobras, o Comperj geraria mais de 200 mil empregos diretos e indiretos na região” (BIENENSTEIN *et al.*, 2018, p. 3357). O declínio precoce do COMPERJ no contexto da crise da estatal brasileira – a Petrobras – e do golpe de Estado que culminou no *impeachment* que destituiu Dilma Rousseff (PT) da presidência da República, associado aos escândalos de corrupção nos governos do estado do Rio de Janeiro, levou à interrupção do empreendimento regional, em 2015.

No que tange aos escândalos de corrupção nos governos fluminenses, associados ao declínio do COMPERJ, que, em certa medida, impactaram o município gonçalense, o economista Mauro Oddo Nogueira, em entrevista concedida ao Brasil de Fato, em 10 de agosto de 2021, afirma que

A degradação econômica do estado do Rio nos últimos 15 anos é monstruosa. O estado ensaiava uma recuperação econômica, e aí vem a crise do petróleo e [...] a redução do Comperj [Complexo Petroquímico] (ODDO NOGUEIRA, em entrevista concedida ao Brasil de Fato, em 10 de agosto de 2021).

O economista mencionou, ainda, o panorama político a partir de 2015, agravado pelo golpe que destituiu Dilma Rousseff da presidência da República, associado aos escândalos neoliberais da operação Lava Jato, que atingiu a Petrobras e impactou, fortemente, o estado do Rio de Janeiro. Por fim, lembrou os efeitos deletérios do pacto do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) com a União, diante da calamidade financeira do estado, que achatou os investimentos públicos no território fluminense, afirmando ser “[...] a periferia metropolitana

[fluminense], de longe a mais precária do sul-sudeste” (ODDO NOGUEIRA, em entrevista concedida ao Brasil de Fato, em 10 de agosto de 2021).

Outro agravante do histórico processo de periferização que atinge o município de São Gonçalo é a crise que consome a representatividade política no estado do Rio de Janeiro, com uma sucessão de ex-governadores que vai desde Anthony Garotinho (1999-2002) ao último governador eleito, Wilson Witzel (2019-2021), acusados de crimes de corrupção, com desvio de “milhões dos cofres públicos do estado” (BITTAR; COSTA, 2017). A sucessão de prisões dos últimos ex-governadores eleitos, até o *impeachment* de Wilson Witzel, este sob forte empenho da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em 2021, vem sendo o retrato do deplorável legado político do estado.

Além da crise moral e política, a histórica relação entre organizações criminosas e grandes autoridades públicas é outra abominável realidade que consome o estado do Rio de Janeiro (BITTAR; COSTA, 2017), com destaque para o legado repressor e ditatorial das milícias que se alastra cada vez mais pelo território fluminense (CARNEIRO, 2021; OSÓRIO, 2021), comprometendo a qualidade de vida, especialmente nas periferias do estado, como é o caso do município de São Gonçalo.

Nos anos mais recentes, rememoramos os desdobramentos da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no ano de 2008, na cidade do Rio de Janeiro, sob a gestão do ex-governador Sergio Cabral Filho (2006-2010), do PMDB, e do então Secretário Estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, provocando “a metropolização da criminalidade” (FERNANDES JUNIOR, 2016, p. 21), na tentativa de preservar as áreas nobres da capital, intensificando a expansão e migração territorial da violência do narcotráfico para outras regiões, como São Gonçalo, por exemplo.

Em matéria publicada pelo site de notícias *Plantão em Foco*, em 2020, no ano de 2019, São Gonçalo foi cenário de intensas “operações policiais e confrontos entre facções criminosas” (HILLEBRANDT; MERLIM, 2020, s/p), representando um aumento de 23,8%, em relação ao ano anterior, em 2018, sobretudo nos bairros mais vulneráveis da cidade, tais como Itaoca, Jardim Catarina e Salgueiro. Grande parte das vezes, os conflitos são desencadeados por instituições e agentes de segurança pública do próprio Estado, e outra parte, por disputas entre facções criminosas por pontos de vendas de drogas e substâncias ilícitas, a serem dominados pelo narcotráfico (HILLEBRANDT; MERLIM, 2020).

Destacamos, ainda, o fenômeno crescente das milícias que vem atingindo, fortemente, o território gonçalense, subjugando a população das áreas mais segregadas do município a uma rotina de dominação e restrição de direitos.

[...] a criatividade é grande: são as vans, o gato net, o controle sobre os bares e restaurantes e o pequeno negócio. Passa-se também ao gás, o monopólio da venda de gás, cobrando-se mais caro do que a concorrência, mas impondo aquele consumo. Depois, o controle de terras públicas, a sua privatização selvagem, a apropriação e expropriação de conjuntos habitacionais, a expulsão de moradores originais, caso não sucumbam às imposições, revenda de apartamentos que são produzidos com dinheiro público e por aí vai (SOARES, 2021, s/p).

Trata-se de um fenômeno de controle territorial e de domínio sobre comunidades (CARNEIRO, 2021; SOARES, 2021), que chega a ocupar cada vez mais espaços de representatividade e poder na esfera política do Estado, por meio de candidaturas de seus representantes para cargos eletivos nos Parlamentos, sendo o estado do Rio de Janeiro a capital das milícias, no cenário nacional (SOARES, 2021).

Mesmo após o árduo processo de redemocratização do país, as mazelas da polícia militarizada, mantida hierárquica e autonomamente como instituição coercitiva, permaneceram na edificação e na estrutura institucional do Estado brasileiro, cujo aspecto mais deletério, segundo Soares (2021), foi a migração de alguns de seus representantes “para o crime organizado, diretamente, e para um empreendimento criminoso [as milícias] finalmente” (SOARES, 2021, s/p).

O resultado é a incompatibilidade com a consolidação da cidadania, consignada no nosso Estado Democrático de Direito, levando Soares (2021) a definir essa contradição como uma “dupla temporalidade”, do ponto de vista tanto histórico, quanto político, assim como um cenário em que “a República precisa ser refundada com base nos primados dos direitos e da cidadania, nas palavras de Carneiro (2021, s/p.), ao problematizar o desafio da governança no estado do Rio de Janeiro.

Infelizmente, a extrema segregação espacial do território metropolitano fluminense, associada aos problemas da política de segurança pública, abre espaço para a expansão e migração da violência e da criminalidade para a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (FERNANDES JUNIOR, 2016), com destaque para várias localidades do município de São Gonçalo. Nesse cenário, destaca-se a peculiaridade e o agravante dos sentidos de ser pobre e morador da periferia gonçalense, que se caracteriza por uma superposição de privação de direitos, evidenciando a urgente necessidade de ressignificação da política de segurança pública imposta pelo Estado brasileiro, que se volta para a população mais pobre e periférica, expropriando-a de suas necessidades e direitos básicos, e gerando ainda mais violência e violação de suas condições materiais de vida, como no caso do município investigado.

A propósito, destacamos pesquisas já desenvolvidas no município identificando a função de guarda (DELGADO, 2003, 2005) como um dos sentidos atribuídos às instituições

coletivas de educação e cuidado às crianças pequenas, na cidade, na expectativa de resguardá-las dos riscos ocasionados pelo tráfico de drogas durante a ausência dos responsáveis em seus horários de trabalho, o que demonstra os impactos da violência na sociabilidade local da população gonçalense (OLIVEIRA, 2010), além de prejudicar o acesso às instituições educacionais, especialmente em dias de conflito (HILLEBRANDT; MERLIM, 2020, s/p), violando o direito à educação da pequena infância, na cidade.

Diante do panorama apresentado, pode-se dizer que São Gonçalo chega às duas primeiras décadas do século XXI ainda sufocado por um conjunto de problemas estruturais, que parecem crônicos e amplamente desafiadores para a sua resolução. Situado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, tem como regiões limítrofes, ao Norte, o município de Itaboraí e a Baía de Guanabara; ao Sul, os municípios de Maricá e Niterói; a Leste, Itaboraí e Maricá; e a Oeste, a Baía de Guanabara e Niterói. As principais rodovias que atravessam o município são a Amaral Peixoto, que se divide nas RJ-104 e 106, e a Niterói-Manilha, integradas ao sistema BR-101. Além de acesso ao município, essas rodovias são essenciais para o trânsito a duas áreas turísticas do estado, a Região dos Lagos e a Serraana.

Mapa 1 - Localização do município de São Gonçalo – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Disponível em: <<https://servicos.pmsg.rj.gov.br/mapas.php>>. Acesso em: 09 out. 2020.

Com uma vasta extensão territorial de 248,160 km (IBGE, 2022), o município de São Gonçalo é dividido, administrativamente, em 5 distritos extensos e populosos (São Gonçalo, Ipiíba, Monjolos, Neves e Sete Pontes), somando 91 bairros oficiais – além de mais 18 reconhecidos pela população local (MARQUES, 2017).

Figura 5 - Distritos do município de São Gonçalo – RJ



Distritos	Bairros
1º São Gonçalo	30
2º Ipiúba	20
3º Monjolos	18
4º Neves	13
5º Sete Pontes	10

Fonte: Disponível em: <<https://servicos.pmsg.rj.gov.br/mapas.php>>.
Acesso em: 09 out. 2020.

Em entrevista realizada nesta pesquisa com o vereador (2021-2024) e deputado estadual eleito (2023-2026) professor Josemar Pinheiro de Carvalho (PSOL), e membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores/SG, foi possível corroborar a extensão territorial do município, bem como compartilhar algumas impressões sobre os diferentes modos de se sentir gonçalense,

Primeiro, é equivocado você uniformizar a cidade. Nós temos aqui uma multiplicidade de espaços. Você não pode dizer que o morador de Santa Luzia é igual ao morador da Venda da Cruz. Você não pode dizer que o morador do Arsenal é igual ao morador de Itaoca. Você não pode dizer que quem mora na Trindade, ou na Estrela do Norte é igual ao morador do Morro do Feijão. Então, quer dizer, já existe uma dificuldade aí. (Excerto da entrevista realizada em 18/05/2022 com o vereador e professor Josemar Pinheiro de Carvalho)

São Gonçalo é a segunda cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro, depois da capital, e a décima sexta do Brasil, com mais de um milhão de habitantes, aproximadamente 1.098.357 pessoas (IBGE, 2021a). Além da elevada posição no *ranking* populacional, a cidade se destaca em relação ao quadro de eleitores, sendo o 2º colégio eleitoral do estado do Rio de Janeiro e o 15º do Brasil, dentre os 5.570 municípios, chegando a ocupar a 3ª posição, se desconsideradas as capitais (TSE, 2020).⁴³

⁴³ Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o município de São Gonçalo é o segundo colégio eleitoral do estado do Rio de Janeiro e décimo quinto do país, com 663.833 eleitores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 06 out. 2020.

Tabela 3 - *Ranking* dos colégios eleitorais – Brasil (2020)

Posição	Capitais/Municípios	Eleitores (hab.)	Estado
1	São Paulo	8.986.687	São Paulo
2	Rio de Janeiro	4.851.887	Rio de Janeiro
3	Belo Horizonte	1.943.184	Minas Gerais
4	Salvador	1.897.098	Bahia
5	Fortaleza	1.821.382	Ceará
6	Curitiba	1.349.888	Paraná
7	Manaus	1.331.613	Amazonas
8	Recife	1.157.324	Pernambuco
9	Porto Alegre	1.082.726	Rio Grande do Sul
10	Belém	1.009.731	Pará
11	Goiânia	971.221	Goiás
12	Guarulhos	872.880	São Paulo
13	Campinas	843.433	São Paulo
14	São Luís	699.954	Maranhão
15	São Gonçalo	663.833	Rio de Janeiro
16	Duque de Caxias	658.000	Rio de Janeiro

Fonte: A autora, 2022.

Esses dados indicam o peso da representatividade do município na definição das agendas de campanha por vários candidatos a cargos eletivos tanto nos Executivos, em nível estadual e, até mesmo, nacional (BORGES, 2018), quanto nos Parlamentos, bem como nas disputas políticas no plano citadino gonçalense. Ressalta-se a relevância estratégica do município nas eleições para os cargos de governador do estado e, até mesmo, para a presidência da República, o que gera interesses político-eleitorais por grande parte dos candidatos que pleiteiam esses cargos. Em períodos de campanha eleitoral, a cidade costuma receber visitas de candidatos, inclusive à presidência da República, como Dilma Rousseff (BORGES, 2018) e Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, em 2022.

Contudo, apesar da importância da cidade no cenário político estadual e nacional, suas históricas desigualdades socioeconômicas (educação, trabalho, saúde, renda *per capita*, segurança, cultura, lazer) e infraestruturais (moradia, saneamento, transporte, dentre outras) permanecem, evidenciando a histórica luta da população gonçalense desafiada pelo complexo

e precário desenvolvimento socioeconômico, político e ambiental no município. A observância dos indicadores a seguir corrobora a afirmação das precariedades e desigualdades presentes na cidade:

Quadro 12 – Indicadores socioeconômicos e demográficos – São Gonçalo/RJ

Indicadores socioeconômicos e demográficos – São Gonçalo			
Indicadores	Dados	Ranking estadual (92°)	Ranking nacional (5.570°)
População estimada (IBGE, 2021a)	1.098.357	2°	16°
Densidade Demográfica (IBGE, 2010a)	4.035,90 hab/km ²	6°	21°
Extensão territorial (IBGE, 2022)	248,160 km	66°	3.799°
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (TCE/RJ, 2020)	0,739	14°	795°
Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, 2019d)	R\$ 18.351.499,72	6°	57°
PIB <i>per capita</i> (IBGE, 2019c)	R\$ 16.916,33	86°	2.973°
Salário médio mensal (IBGE, 2020b)	2.0 salários mínimos	37°	2.040°
População ocupada (IBGE, 2020a)	10,4%	87°	3.377°
População com rendimento nominal mensal <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo (IBGE, 2010b)	34,5%	49°	3.675°
Média Receita Líquida de Impostos (RLI)	R\$ 638.752.673,58	-----	-----

(2017-2021) (SIOPE, 2021)			
RLI <i>per capita</i> (2017-2021) (SIOPE, 2021)	R\$ 638,75	-----	-----
Taxa escolarização (6 a 14 anos) (IBGE, 2010c)	96,7%	72°	3.987°
IDEB – Rede Pública Anos Iniciais (Fund.) (IBGE, 2019a)	4,6	87°	4.563°
IDEB – Rede Pública Anos Finais (Fund.) (IBGE, 2019a)	3,6	88°	4.701°

Fonte: A autora, 2022.

Em síntese, pode-se afirmar que o município de São Gonçalo chega à atualidade sufocado por um conjunto de problemas sociais, econômicos e urbanísticos que agravam e dificultam a qualidade de vida na cidade. De modo específico, destacamos a oferta insuficiente de vagas em creches públicas para atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, fator que afeta o direito constitucional de acesso à educação desde a mais tenra idade dos gonçalenses, e que tomamos como objeto de problematização nessa pesquisa, partindo da investigação sobre as políticas de financiamento educacional à creche, no município, com foco na gestão do FUNDEB.

Esperamos que esta seção tenha contribuído para reconstruir e problematizar alguns elementos centrais dos processos de formação sócio-histórica e político-administrativa do município de São Gonçalo, intencionando compor um panorama a fim de contextualizar e fundamentar a pesquisa, na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013b).

3.2 A dinâmica política local: elementos de tensão

Para além dos processos de formação sócio-histórica e político-administrativa do município de São Gonçalo, tratados na seção anterior, acreditamos que as relações estabelecidas entre os diferentes agentes políticos locais influenciam diretamente na gestão das políticas públicas, no âmbito da municipalidade, particularmente no campo educacional. Nesta seção buscamos reconstruir alguns aspectos históricos da dinâmica política gonçalense e apresentar, em sua trajetória recente, quais têm sido as formas predominantes e os principais atores sociais que influenciam a política pública municipal. Tem-se como objetivo demarcar os aspectos fundamentais que qualificam a dinâmica política local e (con)formam as relações entre Estado e sociedade, no município investigado.

Desde a constituição de São Gonçalo como município, no plano político-administrativo, em fins do século XIX e início do século XX, seus dirigentes estiveram ligados à histórica elite agrário-econômica da região. Entre os anos de 1920 e 1930, quando do início do processo de industrialização do município, seus líderes políticos continuavam entre as elites econômicas locais. Durante a era Vargas (1930-1945), São Gonçalo foi governado por prefeitos interventores, muitos deles com pouco conhecimento sobre a cidade, e sequer residiam na localidade (SENNA, 2004).

Somente após o Estado Novo, a partir das eleições de 1954, houve uma ruptura na tradição dos governos das elites agrário-econômicas, com a ascensão de uma liderança popular na condução político-administrativa do município, com a vitória de Joaquim de Almeida Lavoura,⁴⁴ no pleito para o cargo de prefeito, pelo pequeno Partido Trabalhista Nacional (PTN). Esse fato não fugiu aos parâmetros jurídicos e administrativos dos demais municípios brasileiros, nos anos de 1950, marcados por uma política nacionalista de industrialização e pelo estímulo deliberado aos processos de emancipação e descentralização político-administrativa de novos entes municipais federados.

O Grupo Lavoura manteve-se à frente do poder municipal por mais de 30 anos (1954-1988), com pequenas e esparsas intercorrências. A orientação conservadora, populista e clientelista, reflexo da construção de uma política de massas que se espalhava no cenário

⁴⁴ Joaquim de Almeida Lavoura era um homem de origem humilde, um ex-pescador, sem riquezas econômicas e com baixa escolaridade. Trazia o signo do apartidarismo e de um líder político distinto do modelo tradicional, um trabalhador oriundo das classes populares, carismático, preocupado com o povo e com seus problemas (SENNA, 2004, p. 118).

nacional, foi a marca histórica deixada pelo Grupo Lavoura na cultura política gonçalense. Contudo, mesmo eleito em 1954, o governo de Joaquim Lavoura manteve-se atrelado a grupos que detinham o poder econômico da região (SENNA, 2004).

Na década de 1950, o município de São Gonçalo já crescia em ritmo acelerado e desordenadamente. Em seus mandatos, Joaquim Lavoura realizou algumas das primeiras medidas de urbanização, tais como construção de praças, escolas e hospitais municipais, dentre outras.

[...] a perspectiva que orientava a ação do dirigente municipal era a de promover o progresso e a modernização da cidade, melhorando a paisagem urbana e eliminando seu ar rural.

Ao mesmo tempo em que realizava estas grandes obras, Lavoura buscava incentivar a constituição de uma identidade dos moradores com a cidade. Vale lembrar que, nesta época, o município era habitado predominantemente por operários, grande parte deles migrantes atraídos pela oferta de emprego nas indústrias aí sediadas. Desta forma, a afirmação de uma identidade da cidade passava necessariamente pela temática do trabalhismo [...], tendência que Lavoura logo tratou de capitanear através do *slogan Trabalho e Honestidade*. Foi imbuído deste espírito que o então prefeito criou uma escola política no município, denominada Escola Política Joaquim Lavoura, com o objetivo de formar quadros e difundir, sobretudo entre os jovens, valores políticos encarnados no referido *slogan* (SENNA, 2004, p. 119, grifo da autora).

A força política de Lavoura se refletia nas eleições para os cargos no Executivo municipal, na Assembleia Legislativa e, até mesmo, no Congresso Nacional, além de manter maioria no Legislativo municipal, todas as vezes em que foi prefeito (SENNA, 2004). Cerca de uma década e meia após sua morte, sua influência ainda permaneceu na política local, até fins dos anos de 1980. As sucessivas gestões do Grupo Lavoura no município, marcadas por estreita vinculação a partidos conservadores nas diversas conjunturas do país, “não reverteram, contudo, em investimentos públicos por parte das instâncias supranacionais no município, que até [meados da primeira década dos anos 2000] não [dispunha] de nenhuma instituição pública federal ou estadual de peso” (SENNA, 2004, p. 120).⁴⁵

A característica marcante do Grupo Lavoura era a adoção de práticas clientelísticas (SENNA, 2004), cuja ação política se sustentava através de um forte apelo popular, que marcou a relação entre Estado e sociedade no município de São Gonçalo durante os longos anos da ditadura militar. Contudo, o Grupo Lavoura ora rechaçava, ora reprimia as lideranças dos movimentos comunitários gonçalenses, que ganhavam expressividade nos anos 1980 (MARQUES, 2017), à luz da tendência de reabertura da cidadania política no cenário nacional.

⁴⁵ Cabe registrar que, a partir de 2008, no conjunto das políticas de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, São Gonçalo passou a sediar 1 (um) dos 15(quinze) Campus do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), localizado no bairro de Neves, no CIEP 346 – Neuza Brizola.

À época, São Gonçalo era palco de intensas manifestações populares, especialmente as vinculadas ao movimento de bairros, representado pela Federação das Associações de Bairros de São Gonçalo (UNIBAIRROS), ligada à Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) (MARQUES, 2017; SENNA, 2004).

A UNIBAIRROS empenhou várias ações de enfrentamento aos governos lavouristas, ao mesmo tempo em que reivindicava o direito de participação popular nas decisões da agenda pública municipal. Segundo Marques (2017), de acordo com informações fornecidas pela UNIBAIRROS, no ano de 2015, havia 22 Associações de Moradores atuantes no território gonçalense. Ainda hoje é possível identificar a existência de um significativo número desses movimentos no município. As Associações de Moradores carregam na sua origem as marcas do processo histórico de luta, de oposição e/ou contestação das condições de vida da população gonçalense (MARQUES, 2017), além de possuírem especial importância na gênese do atendimento educacional às crianças pequenas, coadjuvando as primeiras organizações das creches comunitárias, na cidade, especialmente junto ao movimento de mulheres, como veremos na subseção 3.3.1, sobre os antecedentes da luta por creches, em São Gonçalo.

Na década de 1980, além do protagonismo da UNIBAIRROS na política local, que colocava em xeque o conservadorismo, o clientelismo e o populismo predominantes nos governos liderados pelo Grupo Lavoura por cerca das três décadas anteriores, a eleição para o governo estadual, em 1982, forjou novas correlações de forças entre a política local e a nacional. A vitória de Leonel Brizola, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), de centro-esquerda, para o cargo de governador do estado (1983-1987), representou o controle de estruturas governamentais estaduais pela oposição, que passou a conduzir, em articulação com outros governos estaduais, o processo político durante a transição democrática no cenário nacional.

Nesse período, o município de São Gonçalo era governado pelo prefeito Hairson Monteiro, do Partido Democrático Social (PDS), 1983-1988, vinculado ao Grupo Lavoura, que experimentava significativo distanciamento político em relação tanto ao governo estadual, quanto ao nacional. Nas palavras de Senna (2004, p. 122),

[...] este isolamento trouxe consequências negativas ao município à medida que as propostas e projetos locais não contavam com auxílio financeiro externo, sendo poucos os investimentos de outros níveis de governo em São Gonçalo. [...] A gestão do prefeito Hairson Monteiro foi marcada por uma forte restrição orçamentária e aumento da dívida pública, o que repercutiu nas possibilidades de respostas às principais demandas sociais por parte do governo municipal justamente em um contexto de aumento destas demandas.

Os três fatores ocorridos no contexto local, ao longo da década de 1980, brevemente descritos, quais sejam: o protagonismo dos movimentos comunitários, refletindo a tendência da política nacional de redemocratização; o expressivo enfraquecimento do Grupo Lavoura, perceptível na gestão do prefeito Hairson Monteiro; e a nova correlação de forças na governança estadual, representada por Leonel Brizola, contribuíram para a vitória de Edson Ezequiel de Mattos (1989-1992) ao cargo de prefeito do município de São Gonçalo, nas eleições de 1988, pela nova coalizão político-partidária encabeçada pelo PDT. O Legislativo acompanhou as mudanças, com mais de 70% dos vereadores em seu primeiro mandato, alguns deles ligados aos movimentos de bairros (SENNÁ, 2004), compondo a maioria ligada ao Executivo municipal, na Câmara dos Vereadores.

Na gestão seguinte (1993-1996), a prefeitura de São Gonçalo foi assumida por João Barbosa Bravo, também do PDT, promovido pelas mesmas forças políticas que apoiaram a gestão precedente e elegeram, inclusive, políticos para o Legislativo estadual, como a esposa do prefeito anterior, Graça Mattos. Modernização gerencial, informatização da prefeitura, elaboração do Plano Diretor da cidade (SENNÁ, 2004; TAVARES, 2003), obras de pavimentação, ampliação das redes de saúde e educação, realização de concursos públicos e avanços na área social foram alguns dos carros-chefe dos mandatos do PDT, no município, entre 1989 e 1996, nas gestões de Edson Ezequiel de Mattos e João Barbosa Bravo, respectivamente.

Desejando mais autonomia em relação ao seu antecessor, Edson Ezequiel de Mattos, Bravo rompe com o PDT, em 1995, e termina sua gestão sem partido, ruptura que acarretou a perda de sua base de sustentação, problemas institucionais de gestão e estrutura administrativa e denúncias de corrupção por parte de seus antigos aliados, agora na oposição.

Segundo Senna (2004, p. 124),

[...] o prefeito Bravo buscou estabelecer um diálogo mais próximo com a sociedade civil organizada, o que permitiu que diversos representantes dos movimentos sociais, tais como o movimento comunitário e o movimento de mulheres, estabelecessem proposições em direção ao atendimento de suas demandas e interferissem no processo decisório local.

Foi nessa conjuntura, sob o governo do então prefeito João Barbosa Bravo que, em 1993, foram firmados os primeiros termos de convênio entre a prefeitura de São Gonçalo e as iniciativas de creches comunitárias, na esfera local, com participação do movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (ArtCreche) (COSTA, 2011; 2015; TAVARES; 2015). Nesse período, os convênios eram efetivados por meio da

Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), como será abordado adiante, na seção 3.3 *A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa*.

Em sua gestão, Bravo enfrentou, ainda, “um movimento a favor da emancipação político-administrativa dos 2º e 3º distritos (Ipiíba e Monjolos) e parte de Alcântara, bairro pertencente ao distrito-sede” (SENNA, 2004, p. 125), empenhado pelos remanescentes lavouristas e alguns parlamentares municipais opositores. O processo de emancipação, iniciado na década de 1960, pausado durante a ditadura militar e retomado no contexto da redemocratização nacional, tramitou durante 11 anos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), tendo sido incluídos os bairros de Trindade, Colubandê, Luiz Caçador e Nova Cidade, todos pertencentes ao distrito-sede.

Um movimento pró-unidade municipal liderado pelos partidos PDT, PT, PV, PC do B e PMN, apoiado por organizações não governamentais, tais como o Movimento de Mulheres de São Gonçalo e algumas associações de moradores, realizou ampla campanha *antiquorum*, de modo que o plebiscito, realizado em 1995, não atingiu o mínimo obrigatório de 50% dos 212 mil eleitores residentes nas áreas a serem emancipadas, registrando 30.372 presentes, o correspondente a 14% do total (SENNA, 2004). Apesar da posição contrária de Bravo à emancipação dos 2º e 3º distritos, a realização do plebiscito, ainda que com resultado inglorioso, explicitou, ainda mais, os conflitos entre os diversos interesses em disputa no município, contribuindo para aumentar a impopularidade de João Bravo e para manter a forte influência do PDT na política local.

Com o apoio expressivo da bancada do PDT estadual, na pessoa do futuro governador do estado, Anthony Garotinho, em coligação com o PT, Edson Ezequiel de Mattos volta ao cargo de prefeito nas eleições de 1996, governando novamente São Gonçalo entre 1997-2000. A segunda gestão de Edson Ezequiel, em articulação com o PDT estadual, foi contemplada com alguns projetos do governo estadual para a cidade, dentre os quais o Programa São Gonçalo 2000 (SENNA, 2004; TAVARES, 2003), mantendo, desde o seu mandato anterior (1989-1992), uma das principais marcas de seu governo, as obras públicas.

As duas gestões de Edson Ezequiel (1989-1992) e (1997-2000), intercaladas pela gestão de João Bravo (1993-1996), atravessaram um dos maiores impactos nas políticas locais em todo o território nacional, na década de 1990, que foi a indução à descentralização, por parte do governo central, como estratégia neoliberal de gestão político-administrativa. Sobre a reforma redefinidora das funções do Estado para atender às exigências do capital, na perspectiva gerencialista neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 1996) implementada no Brasil na década de 1990, já tratamos no Capítulo 2, seção 2.1 desta tese. O período experimentava as novas

prerrogativas e responsabilidades atribuídas aos municípios por meio da Constituição Federal de 1988, acompanhadas de um expressivo aumento de recursos financeiros transferidos da União e dos Estados às esferas municipais, atendendo à demanda, pós-ditadura militar, por maior participação popular nas políticas estatais.

Neste mesmo período de descentralização político-administrativa e maior fluxo financeiro sob a responsabilidade da administração municipal, na década de 1990, ao longo das três gestões consecutivas à frente da prefeitura de São Gonçalo ligadas ao PDT, mais à frente, em coligação com o PT (Ezequiel-Bravo-Ezequiel), as relações de cooptação com líderes comunitários e a ocupação destes em cargos no administrativo local se mantiveram constantes.

Tais práticas, dentre outras, foram responsáveis pela retração do caráter reivindicatório e pela inflexão política de muitos movimentos comunitários e populares na cidade, dentre eles o movimento de bairros, representado pela UNIBAIRROS. No que tange à política de atendimento educacional às crianças pequenas, nesse período, conforme destaca Costa (2011), o movimento ArtCreche começara a perder hegemonia nas reivindicações das creches comunitárias conveniadas junto ao Executivo municipal, vendo enfraquecidos os caminhos de diálogo junto aos representantes políticos, na cidade.

A política de favores, os mandonismos (QUEIROZ, 1976) e o arcaísmo político (MARTINS, 1994), a cooptação entre governos e líderes da sociedade civil local e a descaracterização de associações comunitárias tradicionais, fundadas nas décadas de 1960 e 1970, debilitaram, ainda mais, o árduo processo de mobilização e organização da sociedade civil gonçalense (SENNA, 2004), ratificando os valores conservadores, reacionários (CUNHA, 2016) e patrimonialistas (MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976) como um elemento marcante da política local.

Nas palavras de Senna (2004, p. 132),

A ascensão de Ezequiel à prefeitura da cidade, que em sua primeira eleição carregava a expectativa de inovações significativas no modo de fazer política no plano local, não conseguiu romper com o padrão clientelístico que tradicionalmente domina a arena política municipal, mas, ao contrário [no seu segundo mandato], o atualizou e modernizou.

Ainda segundo a autora, as políticas clientelistas no território gonçalense vão para além das relações do Executivo municipal com a população, estando presentes, também, nas relações estabelecidas pelo Legislativo com suas bases sociais, na forma do “governismo” (SENNA, 2004, p. 133). Além disso, o Legislativo reduz-se à mera homologação das decisões da autoridade Executiva que, por sua vez, tem maior incidência na elaboração das leis de maior

importância e efetiva regulação, no município, o que nos convida a dialogar com as proposições de Santos e Avritzer (2005) sobre as fragilidades das democracias representativas modernas, particularmente as inconsistências do Legislativo, conforme também destacado por Daniel (1985).

Senna (2004) afirma que

Um exame das atas das sessões ordinárias da Câmara de Vereadores do município no período de 1988-2003 bem como de notícias veiculadas pela imprensa local no mesmo período permite reconhecer algumas das estratégias adotadas pelo chefe do Executivo e pelos parlamentares municipais na dinâmica política local. Em primeiro lugar, cada início de gestão é marcado por um intenso processo de negociação do prefeito com os vereadores para obtenção de maioria parlamentar, definição da presidência da Câmara e composição da mesa diretora, além da indicação da liderança do governo na casa legislativa. Em todos os casos, predominou o tipo de negociação denominada por ANDRADE (1998) de *coalizão fisiológica de governo*, em que o poder Legislativo devota fidelidade quase total ao governo em troca de cargos na administração municipal e recursos para suas bases. Assiste-se a uma espécie de “loteamento” da cidade, onde cargos e recursos públicos são distribuídos entre os vereadores para manutenção e/ou ampliação de seu reduto eleitoral (SENN, 2004, p. 134).

[...]

Frente a este quadro, é inegável a centralidade adquirida pelo Executivo municipal na conformação da agenda pública local diante de um Legislativo que abre mão de suas funções eminentemente legislativas e fiscalizatórias e adota uma postura de colaboração crescente com o chefe do Executivo em troca dos recursos administrativos de que necessita (SENN, 2004, p. 136).

Outro fator que se destaca nas práticas estabelecidas pelo Legislativo municipal é a influência religiosa, de cunho neopentecostal, na condução da política local. Em estudo realizado sobre a Casa Legislativa do município de São Gonçalo, Borges (2018) destaca a “apresentação de [uma série de] projetos legislativos ligados a temas e símbolos religiosos” (BORGES, 2018, p. 41), de autoria parlamentar. O autor discute como a presença evangélica, de vertente neopentecostal, aparece nas sessões da câmara legislativa da cidade de São Gonçalo, como forma de comunicação e gestão política. A temática sobre a influência religiosa na política local será um pouco mais desenvolvida na seção 3.3 deste capítulo, *A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa*, alinhada a algumas nuances relacionadas à política de conveniamentos para atendimento educacional à creche no município.

Ainda sobre algumas práticas e posturas políticas realizadas por parlamentares na Câmara de Vereadores de São Gonçalo, ao ser convidado a falar sobre a atuação da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores no acompanhamento e controle do orçamento destinado à educação pública municipal, em entrevista concedida nesta pesquisa, o

vereador (2021-2024) e deputado estadual eleito (2023-2026), professor Josemar Pinheiro de Carvalho (PSOL), elaborou o seguinte relato:

A comissão é presidida por um vereador da base do governo que, assim como a maioria da casa, é governista [,,]. Não existe gestão democrática. [...] a Comissão não avança no seu papel, que é o de ser um órgão independente e fiscalizador. Então, do meu ponto de vista, a Comissão vem desempenhando um papel crítico. Pouco se reúne. Pouco se organiza. Muito crítico! A indicação para a Presidência da Comissão de Educação é prerrogativa do Presidente da Casa que, por sua vez, recebeu a maioria de votos favoráveis, pois a maioria dos vereadores é de base governista. Aqui na Casa existem Comissões que são estratégicas, tais como a Comissão de Justiça, a Comissão de Saúde, a Comissão de Educação, que são as principais Comissões e os carros-chefe de orçamento. As outras, eles interpretam como Comissões menores, que eles colocam para os vereadores de oposição. Pra essas mais centrais, eles tendem a centralizar. [...] a Comissão, enquanto corpo, se reuniu muito pouco ao longo dessa legislatura. [...] Ou seja, a Comissão, enquanto Comissão de Educação, ela não é independente. Esse é o grande problema. O parlamento deveria ser um órgão independente, porque ele é um órgão fiscalizador, mas, infelizmente, não tem acontecido assim. (Excerto da entrevista realizada em 18/05/2022 com o vereador e professor Josemar Pinheiro de Carvalho (PSOL))

Em consonância com o cenário descrito e com os estudos de Senna (2004) e Borges (2018), anteriormente referenciados, Alvarenga e Tavares (2015) afirmam que o clientelismo, enquanto recurso pessoal de exercício de poder político, sobretudo em contextos de grandes periferias urbanas, advém do histórico fenômeno agrário do “coronelismo” (LEAL, 1997) e do “mandonismo” (QUEIROZ, 1976), continuando a existir, sob as formas de clientelismo e populismo, nas cidades contemporâneas, “criando novas formas de dependência, em especial, nas periferias urbanas” (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 61).

Mesmo com avanços da cidadania política, não se descartam as práticas clientelistas que continuam a prosperar no[s] âmbito[s] local[is], seja por meio do monopólio de informações que se concentra na administração pública, seja entre Governo e Câmara de Vereadores e desses vereadores com os moradores em suas bases territoriais eleitorais, seja do governo em relação aos grupos que constituem o poder político social (ALVARENGA; TAVARES, 2015, p. 62).

A tradicional atuação do Poder Legislativo, na cidade, que se expressa como *modus operandi* na Câmara de Vereadores, remete “à propensão, nas sociedades modernas e, em particular, no Brasil, ao enfraquecimento do poder Legislativo em face do Executivo” (DANIEL, 1988, p. 36), conforme analisado por alguns autores, como Daniel (1988), Senna (2004) e Santos e Avritzer (2005), nos ajudando a compreender as fragilidades da democracia representativa e da autonomia do Legislativo no poder político local, especialmente nas municipalidades, como no caso do município investigado.

Tal circunstância é responsável, usualmente, por um modo de relacionamento entre os dois poderes que transforma a autonomia formal do legislativo em subordinação real deste ao executivo. Na medida em que o governo local lance mão da capacidade de limitar ou ampliar o poder pessoal dos vereadores [...], ele conseguirá cooptar esses vereadores, e com isso subordinar suas decisões na Câmara a interesses oriundos do executivo (DANIEL, 1988, p. 36).

As eleições municipais de 2000 levaram a prefeito de São Gonçalo o vereador e “doutor” Henry Charles Armon Calvert, médico por formação e com atuação profissional de longo tempo no município. Charles elegeu-se prefeito por uma coalizão multipartidária, liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e governou entre os anos de 2001-2004, migrando em 2002 para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O investimento do PMDB estadual, com a participação de nomes expressivos do quadro partidário na política fluminense, como Anthony Garotinho e Moreira Franco, foi fundamental para a vitória de Henry Charles à prefeitura gonçalense. Antes de sua vitória ao cargo de prefeito, Charles foi vereador no município por dois mandatos consecutivos, de 1989-1992, pelo PDT, e de 1993-1996, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Entre 1995-1998 exerceu o mandato de deputado estadual, para o qual foi eleito pelo PSDB. A vitória de Charles representou uma ruptura na gestão, então desgastada, do PDT, liderada pela tríade Ezequiel–Bravo–Ezequiel, que perdurava no município ao longo dos 12 anos anteriores.

Contando com minoria na Câmara de Vereadores, com apenas 3 parlamentares vinculados à coalizão que o elegeu, contra 9 vinculados ao PDT, no conjunto das 21 cadeiras legislativas⁴⁶, Charles manteve as relações de barganha política, já históricas no município, como principal estratégia de negociação com o Legislativo Municipal. E visando à conquista de maioria parlamentar, manteve as relações clientelistas historicamente existentes entre o Executivo e o Legislativo, no plano local.

As denúncias frequentes por desvio de dinheiro público e corrupção, a falta de investimento na cidade e o fechamento de escolas e outros prédios públicos (SENNA, 2004) acabaram contribuindo para a impopularidade do então prefeito, sem contar a gradativa falta de apoio parlamentar decorrente das sucessivas restrições orçamentárias impostas à Câmara de Vereadores, ainda que as barganhas continuassem caracterizando as relações locais entre o

⁴⁶ Atualmente, a Câmara de Vereadores de São Gonçalo é composta por 27 vereadores. O aumento em relação às 21 cadeiras legislativas anteriores se deu em função da elevação do número de habitantes no município. Motta (2020, p. 101-111) recupera as bases constitucionais previstas na Constituição Federal de 1988, Capítulo IV, artigo 29, inciso IV, atualizadas pela Emenda Constitucional (EC) nº 58 de 2009, que dispõem sobre o quantitativo de vereadores em proporção às populações municipais para a composição das câmaras legislativas. De acordo com o IBGE, a partir do ano de 2014, o município de São Gonçalo passou à estimativa populacional de cerca de 1.031.903 habitantes, o que referendou, com base na Constituição Federal, o aumento para os 27 vereadores na composição da Câmara de Vereadores do município.

Executivo e o Legislativo. Enfrentando problemas de baixa eficiência em todas as áreas governamentais e consequente negatividade junto à opinião pública, Henry Charles foi derrotado em 2004, ao tentar reeleição pelo PTB.

Nas eleições de 2004, a liderança do Poder Executivo na cidade configura-se na vitória de Maria Aparecida Panisset ao cargo de prefeita. Panisset governou por dois mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012), ingressando pelo PFL (DEM) e, no segundo mandato, estava filiada ao PDT, partido em que iniciou no poder Legislativo (PEREIRA, 2011, p. 20). Dentre os cargos políticos que exerceu, estão os de vereadora, em São Gonçalo, em duas legislaturas (entre 1996 e 2002) e deputada estadual (2003-2004) (RIBEIRO, 2011). As duas gestões da prefeita Panisset (2005-2008/2009-2012) foram marcadas por expressiva e declarada filiação e práticas alinhadas às igrejas evangélicas neopentecostais (BORGES, 2018), fator que teve influência na política local de atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, conforme será abordado na subseção 3.3.4 *A oferta conveniada*.

O sucessor da prefeita Aparecida Panisset foi Neilton Mulim da Costa, político com história de vida pessoal e política na cidade, com atuação em conselhos locais e na Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), na gestão do ex-prefeito Henry Charles. Antes de ter sido eleito a prefeito, Neilton Mulim ocupou o cargo de vereador no município, por duas legislaturas (1997-2000/2001-2004), e de deputado federal pelo Rio de Janeiro, na legenda do PPS, também por dois mandatos (2007-2010/2011-2014).

Nas eleições de 2012, foi vitorioso ao cargo de prefeito de São Gonçalo (2013-2016), através de uma coligação que reuniu PR, PSDB, PTB, PSDC e DEM. No primeiro turno, venceu a então deputada estadual Graça Matos, considerada uma das favoritas daquele pleito. No segundo, derrotou Adolfo Konder, candidato do PDT, apoiado pela então prefeita Aparecida Panisset. Ao fim de seu mandato, Neilton Mulim teve sua prisão decretada, “acusado pelo Ministério Público (MP) de envolvimento num esquema de corrupção” (O SÃO GONÇALO, 2017) e devido ao descumprimento de uma ordem judicial para pagamento dos salários dos funcionários da rede municipal de educação (DOLZAN, 2016).

A gestão de Neilton Mulim foi alvo de fortes críticas, o que influenciou na sua derrota ao ter se candidatado à reeleição, em 2016. Mesmo tendo se unido a sua concorrente na eleição que o elegera a prefeito, Graça Matos, e tendo recebido um número significativo de votos, foi derrotado por José Luis Nanci, que saiu vitorioso e governou o município no quadriênio de 2017-2020.

A candidatura de Nanci se deu por uma coligação composta pelo Partido Popular Socialista (PPS), Partido Social Liberal (PSL) e pelo Partido Solidariedade. Antes de ser eleito

a prefeito da cidade, Nanci havia ocupado o cargo de vereador por cinco mandatos consecutivos (1993-2010), quando concorreu ao cargo de deputado estadual do Rio de Janeiro, nas eleições de 2010, tendo sido eleito. Exerceu seu primeiro mandato na ALERJ entre 2011-2014, até concorrer ao cargo à prefeitura de São Gonçalo.

José Luis Nanci chega a prefeito, portanto, com certa experiência, como parlamentar, tanto no âmbito municipal quanto estadual. Nas funções do Legislativo, enquanto deputado e vereador, presume-se que Nanci tenha desenvolvido as habilidades de encaminhar os pleitos de representantes da sociedade civil organizada, apresentar demandas de interesses sociais, criar projetos de lei, além do conhecimento das normas contábeis, financeiras e orçamentárias do Estado, para a fiscalização do poder Executivo. Entretanto, não foram poucas as denúncias de corrupção, nepotismo e mau uso do dinheiro público em seu mandato, além de ter sido avaliado como um governo com pouca expressividade, do ponto de vista de sua popularidade. Com uma avaliação muito negativa por parte dos munícipes, Nanci perdeu as eleições municipais de 2020, ao se candidatar à reeleição pela coligação composta pelos partidos CIDADANIA, MDB e PV, ficando em quinto lugar, no primeiro turno, conquistando, apenas, 7,24%⁴⁷ dos votos válidos.

Do resultado das últimas eleições municipais de 2020, o candidato Capitão Nelson Ruas dos Santos (AVANTE/PL/PSB) saiu vitorioso a prefeito de São Gonçalo, com 50,79% do total de votos válidos, contra 49,21% do candidato Dimas Gadelha (PT), em uma disputa bastante acirrada, no segundo turno, configurando no plano local o debate polarizado que já se apresentava no plano nacional (veja os embates inflamados ente Jair Bolsonaro e Fernando Haddad nas eleições para o governo federal, em 2018). A vitória do candidato Capitão Nelson (AVANTE/PL/PSB) representou uma conquista de virada expressiva, considerando que, no primeiro turno, foi o segundo colocado, tendo alcançado um crescimento de 122,16% sobre os votos recebidos no primeiro turno, contra 56,64% de aumento conquistado pelo candidato que se encontrava na primeira colocação⁴⁸, Dimas Gadelha, seu adversário.

Como principal pauta de campanha, no primeiro turno, ainda que de competência institucional do governo do estado, Capitão Nelson elegeu a problemática da violência e da segurança pública que, como já mencionado na subseção anterior, alcançava, e ainda alcança, altos índices no município, atingindo fortemente a população gonçalense, em especial a residente nas áreas mais segregadas da cidade, nos mais variados e intensos aspectos. Uma das

⁴⁷ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2020/cobertura-votacao-apuracao/primeiro-turno/rj/sao-goncalo>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁴⁸ Disponível em: <<https://resultados.tse.jus.br/oficial/#!/eleicao;e=e427;uf=rj;mu=58971/resultados>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

principais promessas do então candidato era a retirada das “barricadas” colocadas nas ruas dos bairros dominados pela milícia e pelo tráfico de drogas, como forma de controle do território.

No segundo turno, dada sua concorrência exclusiva com o candidato do PT, Dimas Gadelha, as forças de extrema direita neoliberal (SARDINHA; LEHER, 2021) que apoiaram o candidato Capitão Nelson (AVANTE/PL/PSB) reavivaram a bandeira do “anticomunismo” (ANDERSON, 1995), além da intolerância ao “petismo”, acompanhadas por uma pauta reacionária (CUNHA, 2016) e neoconservadora (CHAUI, 2016), na política local. Por meio de carros de som pelas principais ruas da cidade, a campanha rememorava a suposta disseminação de valores anticristãos, como a “ideologia de gênero” e o “kit gay”, nas escolas, além de acusar o partido de seu adversário, o PT, de disseminar uma revolução política considerada subversiva, o comunismo (ANDERSON, 1995; LEHER, 1999).

Por conseguinte, no segundo turno, foi expressivo o apoio recebido pelo então candidato Capitão Nelson, da parte do ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, e de seus seguidores, num movimento que tem sido nomeado como “bolsonarismo” (RENNÓ, 2022; SARDINHA; LEHER, 2021), o que indicou as correlações de forças (POULANTZAS, 1985) e as representações de interesses (COUTINHO, 1995) latentes na esfera política gonçalense, demonstrando a base de apoio estabelecida pelo então candidato ao governo local. Acreditamos que essa rede conjuntural de apoio imprime, ainda que implicitamente, um projeto específico de governo, condicionando alianças e tomadas de decisões que não apenas incidem sobre o poder político local, mas o transcendem.

A vitória do candidato Capitão Nelson expressou a força da ascensão da “extrema direita” (RENNÓ, 2022; SARDINHA; LEHER, 2021) e dos fundamentalismos reacionário, neoconservador (CHAUI, 2016; CUNHA, 2016) e de mercado (FRIGOTTO, 2017; RENNO, 2022; SARDINHA; LEHER, 2021), tanto no cenário nacional, quanto na capacidade de articulação e mobilização dessas forças na esfera local investigada. No que se refere ao lastro popular que esse movimento vem adquirindo (SARDINHA; LEHER, 2021), destacamos a atuação das organizações religiosas, especialmente as de vertente neopentecostal, expressivas na cidade, que vêm se tornando agentes efetivos na popularização ideológica do “bolsonarismo” (RENNÓ, 2022), em especial as igrejas populares que “organizam na base” (SOARES, 2021, s/p), no caso do estado do Rio de Janeiro.

Enfim, o cenário, sinteticamente exposto, sobre as tensões e os interesses em disputa na política gonçalense mostra um longo período de domínio das elites agrário-econômicas, posteriormente rompido com a hegemonia populista e conservadora (SENNÁ, 2004) do Grupo Lavoura, por mais de 30 anos (1955-1988), tendo sido fissurada somente pelas posteriores e

sucessivas gestões do PDT (1989-2000), e, sob as influências deste, o município permaneceu por mais de 10 anos. Outro período de destaque nos governos do município foram as duas sucessivas gestões da prefeita, declaradamente evangélica, Aparecida Panisset (2005-2008 / 2009-2012), além do atual gestor do Executivo municipal (2021-2024), por sua vez alinhado à política dos governos estadual, na pessoa do governador Claudio Castro, e federal, sob a presidência de Jair Bolsonaro.

Como característica marcante da política municipal, percebe-se, portanto, a “pouca expressão de partidos considerados progressistas, tais como: PCB, PC do B, PSTU e PT, mesmo este último tendo integrado o governo municipal no segundo mandato de Ezequiel com o cargo de vice-prefeito” (SENNA, 2004, p. 129).

A partir do panorama apresentado, observamos que o revezamento de grupos à frente do Executivo e do Legislativo municipal não representa, majoritariamente, relação direta com um projeto mais justo e democrático de sociedade ou com um efetivo compromisso dos governos em relação ao bem público. Ao contrário, tal perspectiva revela-se ainda bastante frágil nas gestões governamentais do município de São Gonçalo, até os dias atuais. Em outras palavras, o que parece prevalecer, na política local, são as tradicionais práticas políticas, que tendem a ser reproduzidas nas diferentes gestões, fazendo persistir o padrão político centralizador (DANIEL, 1985; SANTOS; AVRITZER, 2005; SENNA, 2004), conservador (CUNHA, 2016; MARTINS, 1994) e clientelista (MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976), na cidade.

3.3 A educação da pequena infância gonçalense: interesses em disputa

Em consonância com a perspectiva teórico-metodológica de nossa pesquisa, o Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a; 2013b), o que nos exige um mergulho na realidade local, tratamos, nesta seção, de alguns elementos constitutivos do atendimento à creche, no município gonçalense.

Ao caracterizarmos a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos, de acordo com as dependências administrativas: privada mercantil, municipal estatal e conveniada, além de reconstruirmos alguns aspectos dos antecedentes da luta por creche, buscamos tensionar os interesses em disputa (COUTINHO, 1995; NOGUEIRA, 2003; POULANTZAS, 1985), no âmbito do poder local municipal (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA,

2011) que, em nosso entendimento, tangenciam as políticas de financiamento à creche, no campo investigado.

3.3.1 A luta por creches: antecedentes

Não distante do cenário nacional dos anos de 1970 e 1980, dado que as escolas comunitárias ascenderam em diversas localidades do país imersas em fenômenos históricos, geopolíticos, econômicos e sociais, similares e distintos (CAMPOS; BARBOSA, 2018; COSTA, 2001; ROSEMBERG, 2003; SPOSITO, 2010; TAVARES, 1992), o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo esteve, historicamente, a cargo de iniciativas populares, de cunho comunitário, assistencial e filantrópico (COSTA, 2011, 2015; TAVARES, 2015a, 2015b), sobretudo aos grupos mais pobres da população local.

Embora já tenhamos abordado as primeiras iniciativas de educação e cuidado às crianças pequenas, no Brasil, na seção 2.5 *A educação da pequena infância nas políticas de financiamento*, consideramos importante buscarmos melhor riqueza conceitual acerca da ideologia do “comunitarismo” (COSTA, 2001; COSTA, 2011, 2015; SPÓSITO, 2010; TAVARES, 1992), tendo em vista a expressividade e complexidade atual desse viés nas políticas de atendimento e financiamento à creche, no caso do município investigado.

No contexto brasileiro, exige-se que a problemática seja abordada sob múltiplas dimensões, principalmente no reconhecimento da história das lutas populares pelo direito à educação (COSTA, 2001; SPÓSITO, 2010; TAVARES, 1992), diante de um panorama de extrema exclusão de grande parcela da classe trabalhadora das políticas públicas educacionais (ROMANELLI, 1986; SPÓSITO, 2010). Nesse sentido, originariamente, o comunitarismo se faz presente como denúncia de um histórico de omissão (TAVARES, 1992) por parte do Estado brasileiro no provimento ao acesso e permanência à educação, em caráter universal.

Ao buscarmos reconstruir, em linhas gerais, a gênese do desenvolvimento da ideologia de comunidade no Brasil, de modo geral, e das atividades de educação popular, de modo particular, ousamos identificar que ambos são fenômenos emergentes a partir da década de 1930, quando do desenvolvimento nacional do modelo econômico “urbano-industrial”, que reificava as bases do modo de produção capitalista do Estado brasileiro. Nesse contexto, a ideologia de comunidade, ou o comunitarismo (COSTA, 2001; TAVARES, 1992), ajudaria a atenuar os resultados negativos de um conturbado processo de urbanização e de negação de

direitos, funcionando como um mecanismo capaz de camuflar as disfunções e os problemas sociais e econômicos que emergiam no país.

A partir de 1945 ocorre uma expansão do ideário do desenvolvimento comunitário, porém, submerso em um complexo de dilemas e contradições, sendo “fundamental nos atermos na ambiguidade conceitual do próprio termo comunitário, e a sua utilização em diferentes conjunturas, com o objetivo de escamotear os interesses dominantes presentes numa sociedade classista e desigual como a nossa” (TAVARES, 1992, p. 18). Assim, o desenvolvimento da ideologia de comunidade passou a ser uma estratégia propagada em alinhamento ao capitalismo periférico e dependente brasileiro (FERNANDES, 2009), em consonância com os interesses econômicos nacionais e internacionais, ganhando espaço como política pública de Estado e servindo para amortecer as reivindicações dos segmentos populares por seus direitos sociais fundamentais (TAVARES, 1992).

Em ascensão na década de 1960, os movimentos comunitários e de educação popular se expandem no campo e na cidade [Movimento Operário Urbano, Ligas Camponesas, Sindicatos Rurais, Movimentos Eclesiais de Educação de Base (MEB), Centro de Cultura Popular (CCP), Movimento de Cultura Popular (MCP)], e outros. A partir de 1964, ao longo da ditadura militar, passam a ser reprimidos e desmobilizados por meio da investida no controle e na cooptação desses movimentos aos interesses político-econômicos do governo, através do chamamento à atuação em programas de políticas “participacionistas”, afastando-os dos ideais mais esquerdistas.

Em período mais recente, segundo autores como Rosemberg (1981, 1984), Tavares (1992), Costa (2001) e Sposito (2010), um conjunto de fatores, no cenário nacional, como a crise econômica estrutural, acentuada ao final da década de 1970 e primeira metade dos anos de 1980, o impulso à participação acelerada da mão de obra de mulheres no mercado de trabalho, os anseios por democracia e a participação popular pós-ditadura militar e a baixíssima oferta de creches, impulsionaram iniciativas de grupos comunitários, originariamente formados por lideranças locais, na criação de espaços coletivos de educação e cuidado às crianças pequenas.

De acordo com Costa (2001), sob o apelo do “comunitarismo”, tributário de um ideário democrático “que se instalou, no Brasil e em outros países periféricos, ao final dos anos 70 e prolongou-se ao longo dos anos 80” (COSTA, 2001, p. 43), pós-regime de exceção, surgiram as primeiras expressões nacionais dos serviços públicos não estatais na educação das crianças pequenas pertencentes aos setores mais pobres da população.

E, em nossa concepção, o “comunitarismo” expressa um certo paradoxo,

Em nome de uma pretensa autonomia de “comunidade”, difunde-se a ideologia da ambígua escola pública-privada-comunitária, contribuindo para o conformismo, sob a ilusão da participação, deslocando a luta (ao invés de impulsioná-la) para que o Estado preste à população mais pobre da cidade o serviço educativo a que tem direito (TAVARES, 1992, p. 32, grifos da autora).

Uma vez implementada a iniciativa de educação comunitária, suas lideranças passaram a “pressionar a administração pública no sentido de apoiar, em alguma medida, a experiência” (COSTA, 2015, p. 45) das creches então criadas. O pleito era para que o poder público amparasse a iniciativa comunitária de educação e cuidado às crianças pequenas, por meio, principalmente, de subsídios com os recursos estatais, à medida que iam “forçando, muitas vezes desordenadamente, a construção e a manutenção das chamadas escolas e creches comunitárias” (TAVARES, 1992, p. 30).

Sobre o município de São Gonçalo, registra Tavares (2015b) que

[...] as primeiras iniciativas para a oferta de creches foram desenvolvidas pela própria população dos bairros mais pobres da cidade na primeira metade da década de 1980, inicialmente sem qualquer apoio do poder público (TAVARES, 2015b, p. 77).

Criado em 1986, o Movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (ArtCreche),⁴⁹ organizado por educadoras de creches comunitárias, em São Gonçalo, vem se constituindo, ao longo de mais de 30 anos de atuação, como uma importante referência de luta pelo direito à Educação Infantil, na cidade, sobretudo, a creche (TAVARES, 2015a, 2015b). Alude a autora que esse movimento representava uma iniciativa contra-hegemônica e reivindicatória pelos direitos de cidadania, especialmente para as famílias mais empobrecidas, residentes nos bairros mais periféricos do município.

⁴⁹ Iniciado em fins de 1985-1986, o Movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (ArtCreche) é uma organização que congrega creches comunitárias do município, especialmente as vinculadas ao tradicional movimento comunitário local, ligado às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), intensamente atuantes nas décadas de 1970-1980, ao movimento de mulheres e às antigas Associações de Moradores locais (COSTA, 2011). Paralelamente, algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), muitas delas ligadas a grupos de religião pentecostal, passaram a estabelecer relações com as creches comunitárias do município, prestando-lhes assessoria, em rede. Essa vertente de creches comunitárias conveniadas também está integrada ao ArtCreche (COSTA, 2011, p. 87). Atualmente, o ArtCreche enfrenta alguns desafios para manter a liderança junto às creches comunitárias conveniadas, em São Gonçalo, disputando espaço com outros representantes que surgiram em cenário mais recente da política de convênios para o atendimento educacional à pequena infância, na cidade. Apesar dessa conjuntura, o ArtCreche continua buscando atuação no cenário das políticas para a Educação Infantil, tanto em nível local, quanto regional e nacional, articulando-se à ONGs e ao Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro, integrado ao Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) (COSTA, 2011, p. 99). Uma de suas principais lideranças é a pedagoga e educadora Maria Luzinete Moreira, uma de nossas interlocutoras nesta pesquisa, conforme sujeitos identificados no Capítulo 1, Quadro 1, desta tese.

O ArtCreche busca articular lideranças de creches e movimentos comunitários locais em prol de aglutinar e fortalecer as lutas e os interesses desses movimentos na composição da política local, sobretudo, nas negociações da política de convênios, junto ao Executivo municipal. Desse modo, vem lutando por hegemonia no estabelecimento de campos de liderança (NOGUEIRA, 2003) e no fortalecimento da representação dos interesses (COUTINHO, 1995) das creches conveniadas na capacidade de intervir na política de convênios, na esfera local.

Segundo Costa (2011),

[...] em 1993, no início do mandato de João Barbosa Bravo como prefeito da cidade, foi assinado o primeiro convênio com nove creches comunitárias do município. É quando se inicia a participação do poder público municipal, ainda que de forma parcial e insuficiente, no atendimento às crianças da cidade em creches (COSTA, 2011, p. 92).

Complementando as informações referentes ao período, Tavares (2015b) ratifica que

[...] algumas [creches comunitárias] [conquistaram] convênios com a prefeitura desde 1993. Porém, os convênios firmados ficavam sob a responsabilidade da Fundação Municipal de Apoio à Educação e à Assistência à Infância, órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social. Somente a partir de 2004 os convênios passaram a ser efetivados através da Secretaria de Educação, passando a ter caráter mais regulatório do que educativo (TAVARES, 2015b, p. 76).

O enunciado da pedagoga e educadora Maria Luzinete Moreira, uma de nossas interlocutoras nesta pesquisa, corrobora os estudos de Costa (2011, 2015) e Tavares (2015a, 2015b) sobre as primeiras iniciativas de luta pelo direito à creche, em São Gonçalo, ao referirem sobre os primeiros convênios de instituições comunitárias e filantrópicas com a prefeitura, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS).

O primeiro convênio da creche [Estrelinha Azul] foi em 1993. Entraram algumas creches. Na época eram: Creche do Salgueiro, Creche São Francisco de Assis, Creche do Boassu, Amigos do Serpa, que é a Estrelinha Azul. Tinha o Anaia, a Creche do Anaia, a Creche Tia Marcolina. Entraram algumas creches. Talvez não chegasse a quinze. [...] Então, o primeiro convênio nosso com o município foi em 1993. [...] De lá pra cá a gente sempre teve o convênio. É renovável. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

Além de ser possível identificar alguns bairros em que os primeiros convênios foram firmados com a prefeitura, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), possibilitando o delineamento histórico e geopolítico das lutas pelo direito à creche, em São

Gonçalo, o relato de Maria Luzinete Moreira revela nuances das tensões quando da passagem dos convênios à Secretaria de Educação (SE), processo em curso a partir da inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, por meio do artigo 29 da LDBEN nº 9.394/96 (CAMPOS; BARBOSA, 2018; TAVARES, 2015b).

[...] uma das regras pra fazer o convênio é ser credenciado junto ao Conselho Municipal [de Educação]. Essa foi uma grande luta nossa. Na época em que nós nos credenciamos, esse credenciamento veio a partir da regulamentação da LDB, em 96. É quando surge a Lei de Diretrizes e Bases que vai dizer que as instituições que atendem crianças têm que ser credenciadas. [...] tinha que ter toda a documentação correta. Tinha que ter toda a documentação do Centro Comunitário. [...] Na época, pra nós, isso foi muito ruim. [...] Na época, a gente não tinha, como é que eu vou te dizer... Na época as creches saíram da Assistência e, na Assistência, não tinha professor. E quando a nossa instituição foi construída, também não tinha uma lei regulamentando os espaços. Então, só em 2000, por aí, começou-se a fomentar a política da Educação Infantil. Então, quando a gente sai da Assistência e vai pra Educação, foi quando formaram-se os Conselhos de Educação. E nós fomos uma das primeiras instituições a se credenciar. E por que é que foi ruim? Porque nós não tínhamos professores. As mulheres da época não tinham formação. As mulheres que trabalhavam com as crianças eram chamadas de educadoras [...]. A gente não tinha os professores. Um dos empecilhos era a Formação de Professores. Então isso foi muito ruim porque a gente teve que dar conta de toda uma legislação de espaços, de profissionais, pra poder se credenciar e ter a autorização pra funcionar. Hoje isso já é mais fácil porque a lei deu um prazo pra que as pessoas se formassem. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

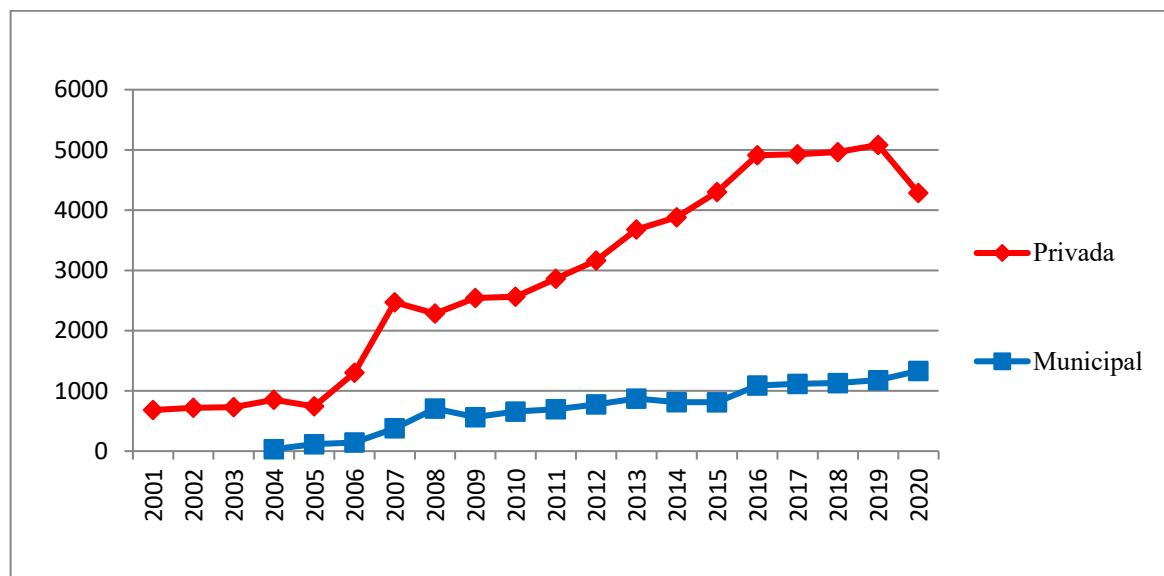
O trecho da fala da entrevistada remete à origem dos serviços comunitários de educação e cuidado às crianças pequenas (COSTA, 2001; TAVARES, 1992), sobretudo as pertencentes aos contingentes mais pobres da população, cujas atribuições, normalmente, prescindiam de formação profissional. O trabalho de educação e cuidado às crianças, em geral, evocava “um ideário de ‘desenvolvimento comunitário’” (COSTA, 2001, p. 47, grifos do autor), muitas vezes organizado sob laços de parentesco ou grupos residentes na localidade, em sua maioria composto por mulheres. Por vezes, tais iniciativas passavam a receber o apoio e o protagonismo de lideranças políticas locais (COSTA, 2001).

3.3.2 A oferta privada mercantil

Do ponto de vista histórico, no que se refere ao atendimento educacional às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos de idade, em termos quantitativos, no Gráfico 7, a seguir, apresentamos os dados de matrículas de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (INEP), num intervalo entre 2001 – quando dos primeiros registros no INEP – e 2020.⁵⁰

Gráfico 7 – Matrículas na Creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2001-2020)



Fonte: A autora, 2021.

Considerando os dados dispostos no Gráfico 7, observa-se uma discrepância no atendimento entre duas categorias administrativas, a saber, municipal e privada, o que permite o esboço de duas afirmativas sobre o atendimento à creche, no município de São Gonçalo:

- uma delas é que o mesmo vem sendo histórica e majoritariamente realizado pela iniciativa privada de ensino, com fins de mercado;
- outra afirmativa possível é a restrita rede municipal estatal, caracterizada por um quantitativo pequeno de matrículas compreendidas na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Trataremos desta segunda afirmativa na próxima subseção, 3.3.3 *A oferta municipal estatal*.

⁵⁰ Os dados de matrículas no segmento creche, na plataforma do INEP, constam somente a partir do ano de 2001, e com referência apenas à rede privada de educação do município. Os primeiros registros referentes à creche na rede municipal datam a partir de 2004, o que parece estar em consonância com o ano em que o atendimento à creche passou à responsabilidade da Secretaria de Educação (SE), sobretudo por meio dos primeiros convênios, conforme estudos realizados por Tavares (2015) e Costa (2011; 2015). Anteriormente a 2004, o atendimento público educacional às crianças nessa faixa etária era realizado por órgãos vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) (COSTA, 2011, 2015; TAVARES, 2015). Entretanto, de acordo com Tiriba (2004) *apud* Costa (2015), vale ressaltar que, embora não constem matrículas de crianças de 0 a 3 anos anteriores a 2004 nos dados dos censos escolares, provavelmente por se encontrarem vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e não à Secretaria de Educação (SE), a prefeitura de São Gonçalo possuía, há mais de 10 anos, uma única creche pública.

Em que pese a prerrogativa constitucional que apoia o sistema educacional brasileiro nas esferas pública e privada, haja vista a ponderação de Martins e Almeida (2017) sobre “a diferenciação das formas de acesso asseguradas pela legislação estatal, que regula a interdependência entre natureza pública e privada nas três esferas governamentais que compõem [nosso] sistema educacional” (MARTINS; ALMEIDA, 2017, p. 129), ressaltamos a desproporção das matrículas alocadas em creche entre ambas as redes, no município investigado.

Tal desproporção permite identificar um número expressivo do atendimento educacional à creche na rede privada de ensino, com fins mercantis, em detrimento da rede municipal, configurando uma vertente predominante do setor estritamente privado no atendimento educacional à pequena infância, na cidade. Segundo Motta (2020, p. 158), “existe um cadastro de 205 (duzentas e cinco) instituições com ato autorizativo de funcionamento”, pelo Conselho Municipal de Educação (CME), para oferta de Educação Infantil, na cidade.

A partir de 2005, o número de matrículas no segmento creche na rede privada de educação de São Gonçalo deu um salto, saindo de 743 para 2.470, em 2007. No ano subsequente, em 2008, apresentou uma leve queda em relação ao ano anterior, registrando 2.284 matrículas. Entre 2009 e 2016, as matrículas privadas de 0 a 3 anos, na cidade, quase dobraram, saindo de 2.542 para 4.913. Segundo Davies (2015), “a rede privada de Educação Infantil de São Gonçalo era, em 2011, a maior do estado do Rio de Janeiro em termos percentuais” (DAVIES, 2015, p. 48), sugerindo que tal fato possa ter derivado da pequena expansão da rede municipal de creches, em termos absolutos (DAVIES, 2015).

Após um subsequente e curto período de estabilidade, nos anos de 2017 e 2018, quando registraram, respectivamente, 4.929 e 4.964 matrículas, a rede privada gonçalense de creche chegou a alcançar mais de 5 mil matrículas, em 2019, precisamente, 5.083.

Uma breve reflexão política e econômica do período, em diálogo com Carvalho (2018), mostra que o Brasil, entre 2006 e 2014, obteve altas taxas de crescimento econômico, elevação do nível de emprego formal e aumento sustentado do poder de compra do salário mínimo, o que elevou a capacidade de consumo das famílias, impactando, especialmente, as pertencentes às parcelas mais pobres da população. Acreditamos que esse cenário econômico, com a devida ressalva ao “passo ao lado” entre 2011-2014, com a adoção da agenda FIESP no governo Dilma Rousseff (CARVALHO, 2018), contribui para interpretar, em parte, a expansão da rede privada de creche em São Gonçalo, potencialmente associada à tímida oferta municipal, no período em questão.

Ademais, sabemos do apelo neoliberal ao disseminar a ideologia privatista sobre a má qualidade dos serviços públicos estatais, em defesa da iniciativa de mercado, impulsionando a população a buscar os serviços privados de educação, ainda que boa parte dessas instituições, no município de São Gonçalo, seja considerada de padrão popular. Contudo, acreditamos que a restrita e insuficiente rede de creches municipais tenha maior impacto sobre a procura de vagas de 0 a 3 anos na rede privada do que as influências do senso comum neoliberal.

Nesse sentido, dialogamos com a compreensão do vereador (2021-2024) e deputado estadual eleito (2023-2026), membro da Comissão de Educação da Câmara municipal, professor Josemar Pinheiro de Carvalho (PSOL), em entrevista concedida nesta pesquisa, ao afirmar que,

Quando a educação pública é de qualidade, ela vira um polo de atração para a população. Mas só isso não garante que a rede particular vá reduzir o seu tamanho, porque ela vai disputar a concorrência da vaga. Mas quando a escola pública é de qualidade e ela tem expansão do seu serviço, a tendência é a diminuição da escola particular. (Excerto da entrevista realizada em 18/05/2022 com o vereador e professor Josemar Pinheiro de Carvalho, do PSOL)

A onda de crescimento da rede privada de creche, no município, somente desacelerou a partir de 2016, período de forte crise política, econômica e fiscal que se intensificou no Brasil, levando à alta da inflação e do desemprego, à desaceleração no crescimento dos salários e agravamento da redução do poder de consumo das famílias (CARVALHO, 2018). Ademais, como já mencionado, lembramos os agravantes das sucessivas crises que acometeram o estado fluminense, desde os escândalos de corrupção nos governos estaduais, com desvio de milhões dos cofres públicos, até os impactos da operação Lava Jato, passando pela crise da Petrobras, redução no setor da construção civil e interrupção do empreendimento do COMPERJ (ODDO NOGUEIRA, 2021), levando à altas taxas de desemprego, em especial no entorno metropolitano (OBSERVATÓRIO SEBRAE/RJ, 2022), como é o caso do município de São Gonçalo.

Receamos relacionar a procura por vagas nas creches da rede privada aos indicativos econômicos e ao poder de consumo das famílias, principalmente por se tratar do tema educação. Entretanto, alinhados à crítica de Mézáros (2008), fazemos lembrar que o sistema capitalista, enquanto modo de produção material da sociedade, abarca quase todas, senão todas, as áreas da vida em sociedade. Nesse sentido, infelizmente, acreditamos que a educação não está ileso de se tornar, também, mercadoria e de sofrer os impactos para atender aos interesses do capital,

especialmente em tempos de governos de extrema direita e de mercantilização da esfera pública (SARDINHA; LEHER, 2021).

Na análise sobre a rede privada de creches na linha histórica construída, é possível observar um acentuado decréscimo nas matrículas de 0 a 3 anos, em 2020, que diminuíram de 5.083, em 2019, para 4.285. Presume-se que tal declínio tenha sido motivado pela pandemia da Covid-19 que imprimiu a necessidade de fechamento dos espaços coletivos de Educação Infantil, e demais segmentos educacionais, a partir do mês de março do ano de 2020, tanto em São Gonçalo, por meio dos Decretos Municipais nºs 63 e 71, de 2020 (SÃO GONÇALO, 2020b; 2020c), artigos 13 e 2º, inciso IX, respectivamente, e nº 76, de 2020 (SÃO GONÇALO, 2020d), quanto em todo o território nacional, fator que pode ter motivado o cancelamento das matrículas nas creches particulares, por parte das famílias, tal como já havia sido presumido por Tavares, Pessanha e Macedo (2021).

As autoras destacam a proposição contida na Portaria da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), nº 57/2020 (SEMED, 2020), para que as “Unidades de Ensino da Rede Privada que atend[iam] a Educação Infantil e toda a Rede Pública Municipal de Ensino” (SEMED, 2020a) preparassem atividades pedagógicas remotas, que pudessem ser difundidas via meios digitais. Entretanto, destaca-se que grande parte das Unidades municipais permaneceu desprovida de apoio estrutural por parte da Secretaria Municipal de Educação, principalmente, no início da suspensão das atividades presenciais, no período pandêmico.

No conjunto das problematizações desenvolvidas por Tavares, Pessanha e Macedo (2021) sobre os desdobramentos da pandemia da Covid-19, em especial a suspensão das atividades educativas presenciais, em São Gonçalo, destacamos o alerta das autoras sobre os riscos da proposição de tais atividades remotas na Educação Infantil, sobretudo na creche, passíveis de serem caracterizadas sob viés iminente instrumentalista e escolarizante. Em contrapartida, as autoras destacam a importância dos princípios orientadores da Educação Infantil, estruturados nos eixos interações e brincadeiras como direitos das crianças, tal como preconizado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (MEC, 2009).

Feita a devida ponderação sobre os fatores que possivelmente influenciaram a queda no quantitativo de matrículas, em 2020, registramos que a extensa rede privada de creche, com fins de mercado, em São Gonçalo, ganha destaque nesta pesquisa, tendo em vista tratar-se de uma questão central na cidade e com amplas proporções, corroborando, portanto, como um elemento importante neste Estudo de Caso (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013b). Recuperamos a afirmativa de Davies (2015) de que, em 2011, em termos percentuais, a rede privada de

Educação Infantil de São Gonçalo era a maior do estado. Em 2019, Davies e Alcântara (2019) reiteram o aumento da rede privada de educação em muitas prefeituras fluminenses, entre as quais São Gonçalo é mencionada.

Acenamos para alguns elementos que, possivelmente, contribuem para o impulso da rede privada, estritamente mercantil, de creches, no município gonçalense, como: o histórico das forças privatistas no campo da educação, em nível nacional (DAVIES, 2000; 2014; FERNANDES, 2020; ROMANELLI, 1986), especialmente no campo da educação da pequena infância, e a capacidade de articulação e fortalecimento desse setor na esfera local investigada; a atuação das organizações de liderança e apoio à iniciativa privada de educação na cidade, como o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privados de Educação (SINEPE) do Rio de Janeiro, e sua sede local, além da representatividade e influência desse setor em órgãos como os Conselhos de Educação, tanto municipais quanto estaduais. Por fim, não podemos desconsiderar o peso da demanda local como mais um fator que estimula a iniciativa privada de educação, na cidade.

Sobre a presença e atuação do setor privado na educação gonçalense, fazemos referência às forças do poder econômico local, tal como discutido por Daniel (1988), para quem

Denomina-se poder econômico local o conjunto dos setores capitalistas **cuja lucratividade depende [das] ações de regulamentação e de produção levadas a efeito pelo poder político local**. Tais setores buscam influenciar as decisões políticas municipais com o intuito de maximizar lucros e viabilizar a reprodução de seu capital. Quanto maior e mais cotidiana a dependência de sua lucratividade das decisões políticas, mais presente costuma ser na vida local o poder econômico, e vice-versa. O exercício do poder econômico local é levado a efeito a partir de instituições específicas, que podem ser as próprias empresas, isoladas ou agrupadas, ou mesmo uniões formalizadas dessas empresas em associações representativas de seus interesses (DANIEL, 1988, p. 29, grifo nosso).

Lembramos que o Título IV da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) trata da Organização da Educação Nacional, definindo as incumbências de cada sistema de ensino, incluída a responsabilidade pela autorização das instituições privadas de educação, nas respectivas esferas e segmentos educacionais. No que tange aos sistemas municipais, o inciso IV do artigo 11 da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) determina que esses devem “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos dos seus sistemas de ensino”, incluída a rede privada de Educação Infantil.⁵¹ No município de São Gonçalo, esse processo se

⁵¹ Por sua vez, o inciso IV do artigo X determina que os sistemas estaduais devem “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar [...] os estabelecimentos de seus sistemas de ensino”, incluída a rede privada de Ensino Fundamental, Médio e técnico. A autorização da rede privada de Ensino Fundamental, no âmbito dos municípios fluminenses, portanto, é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação do Rio de

encontra sob a responsabilidade do Conselho Municipal e Educação (CME), instruído pela Deliberação (CME) nº 001/2011 (CME, 2011).

Consideramos que a presença do setor privado na educação da cidade potencializa a perspectiva analítica nos termos do Estudo de Caso realizado nesta pesquisa, uma vez que a autorização, o credenciamento e a supervisão dessas unidades na oferta de Educação Infantil, creche e pré-escola são de responsabilidade dos sistemas municipais de educação, conforme inciso IV do artigo 11 da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), inclusive, sob regulamentação de seus respectivos Conselhos de Educação. Ou seja, a autorização da rede privada de creche e pré-escola é atribuição direta do poder público local, tendendo a atrair forte pressão do poder econômico desse setor (DANIEL, 1988) sobre a política municipal, além de estar institucionalmente vinculado à sua representatividade sindical.

Enfim, consideramos que a ampla rede privada de creches, com fins de mercado, reflete aspectos importantes do poder local gonçalense (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011), uma vez traduzida em uma complexa interseção de fatores e agentes com seus respectivos interesses em disputa. Consideramos, ainda, que a capilaridade do setor privado de creches impacta, ainda que indiretamente, as políticas de financiamento educacional, no município, uma vez que vem escamoteando a restrita participação do poder público municipal no atendimento educacional à pequena infância, na cidade.

3.3.3 A oferta municipal estatal

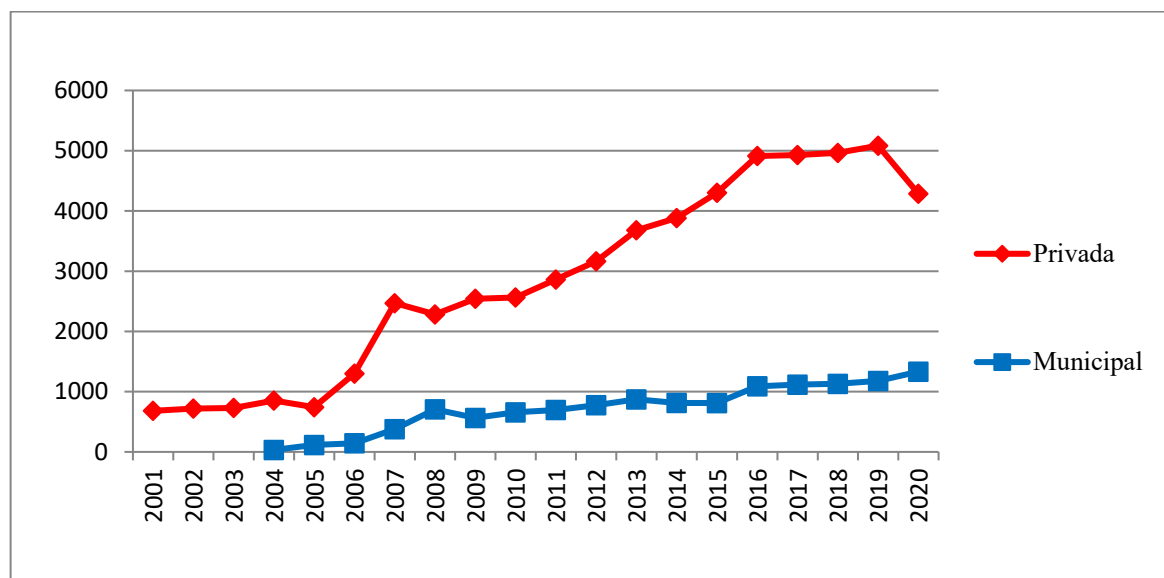
Ao problematizarmos as políticas de financiamento com vista à efetivação do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos em São Gonçalo, outra afirmativa possível sobre o atendimento à creche, no município, se refere:

- à restrita rede municipal estatal, caracterizada por um quantitativo pequeno de matrículas compreendidas na faixa etária de 0 a 3 anos de idade;

Janeiro (SEEDUC), por meio da Coordenação de Inspeção Escolar, nos moldes da atual Deliberação do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 388/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020). Para tanto, a SEEDUC está estabelecida em sedes localizadas em diferentes regiões do estado, com vistas à organização administrativa de suas ações. O município de São Gonçalo, juntamente com os municípios de Itaboraí e Tanguá, está sob a responsabilidade direta da Regional Metropolitana II.

Recuperamos o Gráfico 7, para fins de visualização.

Gráfico 7 – Matrículas na Creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo – 2001–2020



Fonte: A autora, 2021.

Ainda que seja possível constatar uma ampliação da oferta de vagas na rede municipal estatal de creches, conforme a linha histórica (2004-2020), demonstrada no Gráfico 7, ela vem se mostrando lenta, além de oscilante e descontínua. Decerto, os dados expressam um aumento das respectivas matrículas, a partir de 2007, ano do início da vigência do FUNDEB, alcançando 379, enquanto eram contabilizadas em 143, em 2006. Em 2008, observa-se um aumento para 707 matrículas. Entretanto, no intervalo dos três anos subsequentes, 2009, 2010 e 2011, os números decresceram para 564, 657 e 696, respectivamente.

Segundo pesquisa de Davies (2015), São Gonçalo permanecia, em 2011, com a menor rede municipal de Educação Infantil – creche e pré-escola – do estado do Rio de Janeiro, em termos percentuais, apesar de ter apresentado a sétima maior receita de impostos de todos os municípios fluminenses e de ter tido ganhos expressivos com o FUNDEB, desde 2007. Nesse ano, o FUNDEB incrementou um montante de mais de 115 milhões de reais para o financiamento da educação pública municipal (SIOPE, 2011), o equivalente a 60% de saldo líquido em relação à contribuição municipal ao fundo. Uma discussão mais específica sobre a importância do FUNDEB para o financiamento da educação pública municipal gonçalense está organizada na próxima seção deste Capítulo, 3.4 *O FUNDEB para o financiamento da educação pública em São Gonçalo*.

Entre 2012 e 2015, observa-se uma discreta recuperação nas matrículas de 0 a 3 anos nas creches municipais; entretanto, com números ainda baixos, registrando, ao longo dos 4

anos, uma média em torno de pouco mais de 800. Somente a partir de 2016, os números alcançam a casa do milhar, porém, não passaram de 1.178, em um intervalo de 4 (quatro) anos, ou seja, até 2019.

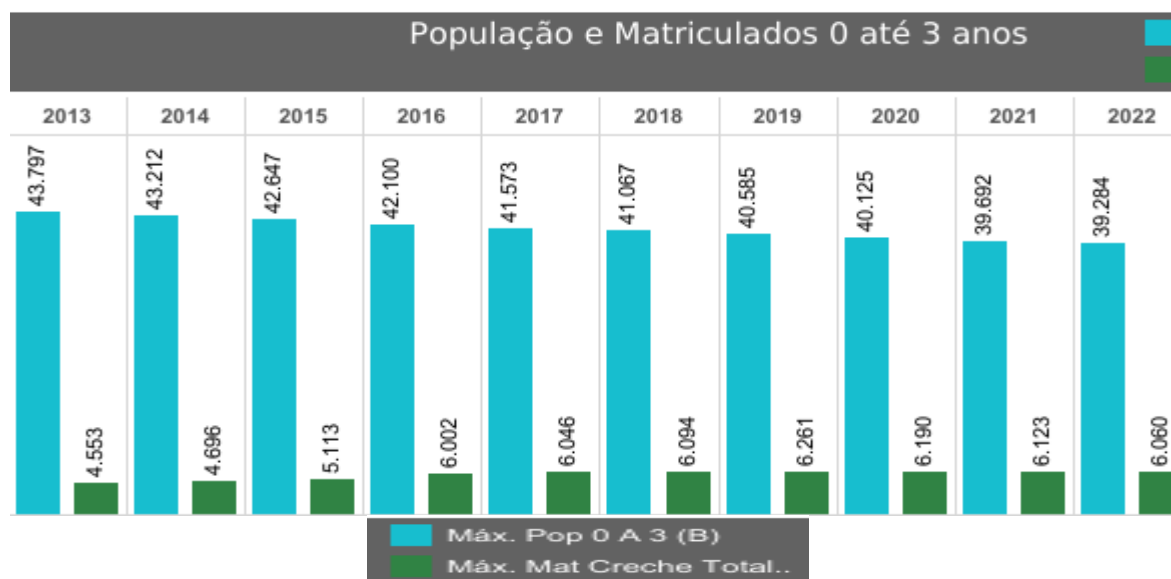
Observamos que os aumentos nas matrículas na creche, na rede municipal estatal, foram pontuais. Além do ano de 2007, início da vigência do FUNDEB, os maiores crescimentos foram registrados nos anos de 2008, 2016 e 2020, curiosamente cenários de eleições para o Executivo e o Legislativo municipal, quando sabemos dos interesses dos candidatos em atender, mesmo que inconsistentemente, as demandas mais imediatas e urgentes da população, ainda mais em uma cidade altamente populosa (IBGE, 2021a) e com grande demanda por creche, como São Gonçalo, cuja estimativa para a faixa etária de 0 a 3 anos é de 41.500 crianças, em média, calculada a partir dos dados do Ministério Público (MP) do estado do Rio de Janeiro, como veremos adiante.

Desde a vigência do FUNDEB, a partir de 2007, até 2020, o aumento de matrículas de crianças de 0 a 3 anos na rede municipal estatal de creches foi de, aproximadamente, 251%, tendo saído de 379 para 1.332, no intervalo dos 13 anos. Tal trajetória coaduna com a tendência contemporânea de expansão da oferta de vagas nesse segmento educacional (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019; PINTO, 2018; PINTO; CORRÊA, 2020;), em todo o território nacional. Contudo, embora expressiva percentualmente, a referida expansão vem se mostrando insuficiente, em termos absolutos, no município, situação alarmada diante do expressivo número de crianças gonçalenses na faixa etária de 0 a 3 anos de idade.

Com base na análise da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) (2015-2024) realizada pelo Ministério Público (MP) do estado do Rio de Janeiro em relação aos distintos municípios fluminenses, é possível calcular a média da população gonçalense de 0 a 3 anos que, entre 2013 e 2022, registrou a marca de 41.500 crianças, aproximadamente (MP/RJ, 2022).⁵² Veja no *print* de tela, a seguir.

⁵² Faz-se oportuno esclarecer que a pesquisa lançou mão dos dados da população gonçalense de 0 a 3 anos estimados pelo Ministério Público (MP) do estado do Rio de Janeiro em função das dificuldades encontradas para o conhecimento do quantitativo da referida população por meio dos dados do IBGE. Tais dificuldades se deram pelo fato de que o censo demográfico do IBGE é organizado por grupos compostos por intervalos de 4 em 4 anos de idade, compondo uma pirâmide etária cujo primeiro grupo populacional compreende a faixa de 0 a 4 anos, o que dificultou o levantamento dos dados da população gonçalense de 0 a 3 anos, por essa plataforma. Outrossim, vale destacar que o censo demográfico que deu origem à pirâmide etária atualmente disponível no IBGE data do ano de 2010; logo, a utilização dos dados mais recentes, estimados pelo MP/RJ, até o ano de 2022, nos pareceu mais oportuna. O conhecimento do quantitativo da população gonçalense de 0 a 3 anos constituiu elemento central nesta pesquisa, tendo em vista que o atendimento educacional à creche, nosso segmento investigativo, compreende a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, conforme inciso I do artigo 30 da LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

Gráfico 8 – População e Matriculados 0 a 3 anos – São Gonçalo (2013-2022)



Fonte: MP/RJ, 2022.

Ao compararmos a média aproximada de 41.500 crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, calculada a partir dos dados do MP/RJ (2022), demonstrados no Gráfico 8, às matrículas cadastradas no INEP, em 2020, conforme disposto no Gráfico 7, é possível constatar a magnitude desse grupo populacional que se encontra negligenciada das políticas públicas educacionais, especificamente do acesso à rede municipal estatal de creches, que é responsável pelo atendimento de, apenas, 3%, aproximadamente da população na respectiva faixa etária.

Embora os números disponibilizados pelo MP/RJ (2022) sugiram uma inflexão na taxa de natalidade gonçalense no período demonstrado (2013-2022), Davies e Alcântara (2019) questionam tal justificativa para a lenta expansão da Educação Básica em redes públicas de educação ou, até mesmo, para a diminuição das matrículas públicas em diversas cidades do estado do Rio de Janeiro. Os autores apontam que a justificativa baseada na queda da taxa de natalidade dificilmente sustentaria reduções tão assimétricas em redes públicas de diferentes cidades fluminenses. No caso de São Gonçalo, como estamos a analisar, com tamanha demanda e insuficiente oferta, muito menos tal argumento se sustentaria.

Diante do cenário descrito, alertamos para a morosidade que pesa sobre a Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME) (2015-2024) de São Gonçalo, Lei nº 1.067, de 2020 (SÃO GONÇALO, 2020a), referente à ampliação do acesso à creche pública e gratuita às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos de idade. Eis o postulado na referida Meta,

Meta 1: Universalizar e garantir, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 70% (setenta por cento) das crianças de

até 3 (três) anos até o 3º (terceiro ano) do início da vigência deste PME, adequando as unidades existentes a padrões de infraestrutura para atender às características singulares da Educação Infantil (SÃO GONÇALO, 2020a).

Evidenciamos o desalinhamento da intenção de atendimento a 70% das crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, conforme postulado na Meta 1 do PME (2015-2024), Lei nº 1.067, de 2020 (SÃO GONÇALO, 2020a), anteriormente destacada, diante do percentual de 50% estabelecido no PNE (2014-2024), Lei nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014). No caso do município investigado, a previsão do atendimento à creche já vinha sendo estabelecida acima do percentual mínimo nacional desde a vigência do plano anterior. Enquanto a Meta 1 do PNE (2001-2010), Lei nº 10.172, de 2001 (BRASIL, 2001), estipulava o atendimento, até 2006, a “30% da população de até 3 anos de idade”, em território nacional, em São Gonçalo, o PME (2006-2015), Lei nº 56, de 2006 (SÃO GONÇALO, 2006), previa “alcançar até [2010] a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos”.

Em estudo que investigou as políticas públicas educacionais direcionadas à Educação Infantil no município, dedicando especial atenção ao cumprimento das metas estabelecidas nos Planos Municipais de Educação (PME) da cidade (2006-2015) e (2015-2024), Meta 2 (Lei nº 056/2006) e Meta 1 (Lei nº 1067/2020), Motta (2020) apurou um conjunto de tensões nos processos de formulação dos respectivos Planos, com forte incidência de “contradições internas” (SHIROMA *et al.*, 2004, p. 12 *apud* MOTTA, 2020, p. 116) e múltiplas “representações de interesses” (COUTINHO, 1995) entre os diferentes atores e segmentos da sociedade civil local envolvidos, fatores que, entre outros, contribuíram para promover e potencializar os desníveis entre as metas de atendimento à creche estabelecidas nos referidos Planos Municipais e Nacionais de Educação.

No que tange à evolução em direção ao alcance da Meta 1 do atual Plano de Educação da cidade (2015-2024), Lei nº 1.067/2020 (SÃO GONÇALO, 2020a) referente ao atendimento à creche, a autora mencionou “um aumento no quantitativo de matrículas oferecidas, em torno de 14,42 %” (MOTTA, 2020, p. 169), de 2019 para 2020, bem como “[...] no número de [unidades públicas] que oferecem o horário integral e o parcial” (Idem, p. 152). Contudo, tais aumentos são insuficientes para o alcance de 70% da demanda, conforme determinado no atual PME (2015/2024), Lei nº 1.067/2020 (SÃO GONÇALO, 2020a) da cidade.

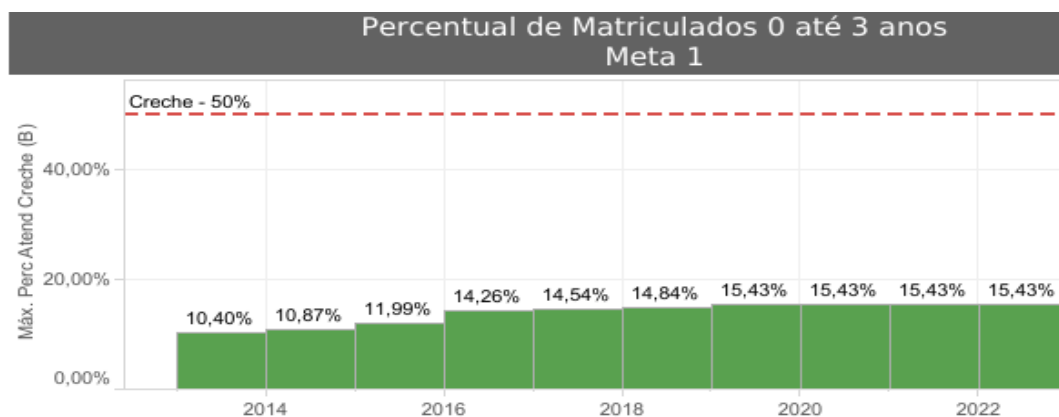
Ainda, segundo Motta (2020), em 2019, a Secretaria de Educação do município tomou conhecimento de

[...] um prognóstico relativo ao quantitativo de crianças, em torno de 3.300 (três mil e trezentas), que compõem as listas de espera, somatório de todas as unidades de

atendimento destinadas à Educação Infantil na cidade, alertando que a demanda é intensificada nos bairros de maior vulnerabilidade, como Jardim Catarina, Jôckeï, Anaia, Amendoeira, Salgueiro dentre outros (MOTTA, 2020, p. 158).

Complementando o cenário de avaliação do alcance da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015-2024) de São Gonçalo, Lei nº 1067/2020 (SÃO GONÇALO, 2020a), informamos que, segundo o Ministério Público (MP) do estado do Rio de Janeiro, conforme dados dispostos no painel “Panorama Educação”, o percentual de matrículas de crianças gonçalenses de 0 a 3 anos no segmento creche está abaixo de 20% (MP/RJ, 2022), tendo em consideração a meta nacional de 50% estabelecida no PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Veja na figura, a seguir.

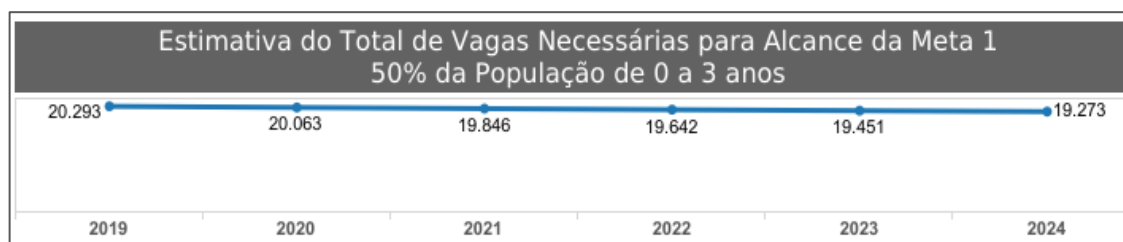
Figura 6 – Percentual de Matrículas 0 a 3 anos – São Gonçalo (2014-2022)



Fonte: MP/RJ, 2022.

Ainda de acordo com o MP-RJ (2022), segue a estimativa das vagas necessárias para o alcance da referida Meta do PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), no município.

Figura 7 – Estimativa de Vagas Necessárias para Alcance da Meta 1 – PNE (2014-2024) – São Gonçalo (2019-2024)



Fonte: MP/RJ, 2022.

Por sua vez, o Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação (TC-Educa, 2019) produziu um panorama da evolução dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros no atingimento das metas do PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), revelando que a taxa de atendimento de crianças gonçalenses de 0 a 3 anos em creches, em 2019, ficou em 12,97%, indicando que ainda restava um percentual de 87,03% para o alcance da meta de 50% estabelecida no PNE (2014-2024) e alertando para a tendência de descumprimento da referida meta, pelo município.

Considerando o cenário apresentado, alertamos para o comprometimento da garantia do direito à educação às crianças gonçalenses na faixa etária de 0 a 3 anos, diante da magnitude dessa parcela da população não contemplada no acesso à creche, mesmo quando somadas as matrículas das redes municipal e privada, no município em questão. Se as avaliações institucionais em relação ao alcance da meta de 50% estabelecida no PNE (BRASIL, 2014) apresentam resultados negativos, que dirá quando considerada a meta local, que configura em alcançar 70% da demanda (SÃO GONÇALO, 2020a).

Ao final desta subseção, reiteramos a crítica à insuficiente expansão do segmento creche, na esfera local investigada, apesar dos avanços motivados pelas conquistas em âmbito nacional, sobretudo nos últimos 27 anos, após a LDB, e últimos 16 anos, após o FUNDEB. Retomamos a problematização necessária em torno das tensões e disputas inerentes à arena do Estado no que tange ao seu papel enquanto garantidor do direito à educação pública, gratuita e de qualidade (SILVA; DIAS, 2020). Defendemos a concepção de um Estado atuante na defesa do direito à educação à pequena infância; entretanto, paradoxalmente, o que temos visto é a admissibilidade da exclusão de muitas crianças a esse direito.

3.3.4 A oferta conveniada

Outra expressiva característica do atendimento à creche, em São Gonçalo, à qual damos o devido destaque nesta pesquisa, é o significativo número de matrículas em instituições comunitárias e filantrópicas, que se “autodeclaram sem fins lucrativos” (DAVIES, 2014; ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2022), e firmam convênios com a prefeitura. Como legado do “comunitarismo” (COSTA, 2001; TAVARES, 1992), a feição filantrópica se mantém no viés privatista educacional, na cidade, via política de conveniamento de creches.

Sobre esse quadro, Martins e Almeida (2017) fazem a seguinte reflexão:

Constata-se que, apesar de a LDB (Lei nº 9.394/1996) ter reconhecido a educação infantil como primeira etapa da educação básica e, em decorrência desse fato, as creches terem se constituído direito das crianças (faixa etária de zero a três anos de idade) e terem sido transferidas da política de assistência social para a educação, há um movimento reverso, ou seja, a expansão do atendimento em instituições comunitárias, filantrópicas e, até mesmo, instituições privadas *stricto sensu* (que visam ao lucro) por meio de várias formas de parcerias público-privadas que são estimuladas devido ao repasse de subvenções governamentais [...] (MARTINS; ALMEIDA, 2017, p. 136).

Esclarecemos que as creches comunitárias e/ou filantrópicas eram instituições estritamente classificadas como privadas, de acordo com o inciso II, artigo 20, da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), até 2018. Entretanto, a Lei nº 13.868, de 2019 (BRASIL, 2019), sancionada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, na gestão do então ministro da Educação, Abraham Weintraub, revoga o referido artigo da LDB, invisibilizando a clara definição da natureza privada dessas instituições (ADRIÃO, OLIVEIRA, MOCARZEL, 2022), conforme já sinalizamos na seção 2.1 do Capítulo 2. Após estabelecidos os convênios, através da assinatura dos termos de fomento com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) (SEMED, 2021a), as matrículas das creches comunitárias passam a ser consideradas no conjunto das matrículas públicas dos sistemas educacionais, para efeito de serem admitidas na repartição dos recursos públicos da educação.

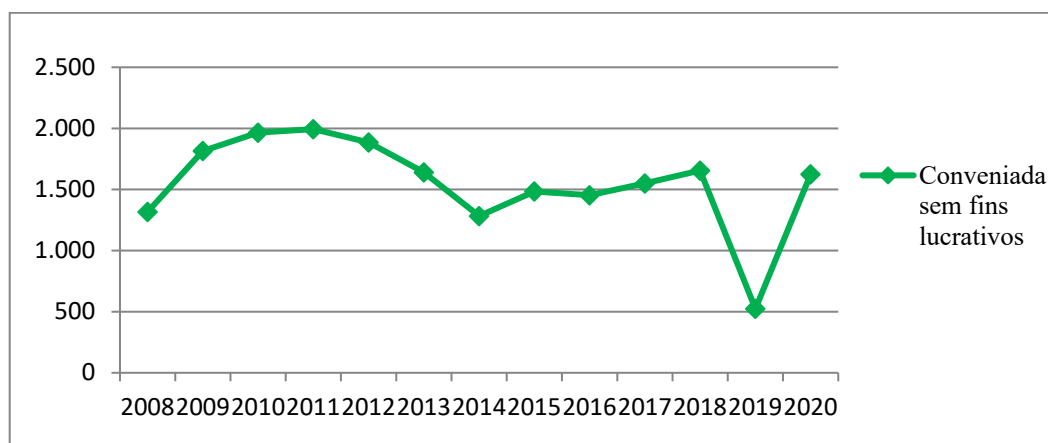
Uma vez conveniadas, em tese, essas instituições passam a ficar sujeitas ao acompanhamento dos órgãos competentes, como o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Secretaria de Educação do município. Na prática, no entanto, no município investigado, muitos conflitos permeiam essa relação (COSTA, 2011; 2015), espraiando dissonâncias sobre a estrita imparcialidade política e regularidade na efetivação dos convênios que, muitas vezes, demonstram tendência de cooptação com lideranças políticas locais, bem como supostas inconsistências no funcionamento das instituições (COSTA, 2011; 2015). Todavia, essa discussão extrapola os limites desta tese, não havendo espaço para interrogarmos sobre as condições técnicas e a qualidade ofertada na prestação desse atendimento.

Ao aprofundarmos a pesquisa, constatamos que a maior parcela das crianças gonçalenses que frequentam creches públicas na cidade está alocada em instituições conveniadas com a prefeitura, cujas matrículas superam as da rede municipal estatal. Tal clareza foi possibilitada a partir do acesso à plataforma do Laboratório de Dados Educacionais (LDE).⁵³

⁵³ Em consulta ao Laboratório de Dados Educacionais (LDE), os dados de matrículas de 0 a 3 anos na rede *privada conveniada sem fins lucrativos*, ou seja, nas creches conveniadas com a prefeitura de São Gonçalo, tornaram-se mais facilmente acessíveis, quando comparados ao relativo grau de complexidade para a identificação desses dados na plataforma do INEP.

O Gráfico 9 demonstra o quantitativo de matrículas no segmento creche, na rede conveniada sem fins lucrativos, em São Gonçalo, entre 2008 e 2020, série histórica disponível no LDE.

Gráfico 9 – Matrículas em Creches Conveniadas (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2008-2020)



Fonte: A autora, 2022.

Ao observarmos a linha histórica, causou estranheza a brusca diminuição no número das matrículas cadastradas no ano de 2019, constando apenas 524, ao passo que as mesmas alcançaram 1.655 e 1.624, nos anos de 2018 e 2020, respectivamente, o que equivale a um *déficit* em torno de, aproximadamente, 1.116 matrículas não cadastradas, em 2019. Tal fato já fora mencionado por Motta (2020):

Cabe destacar, conforme informações da Subsecretária de Educação Infantil, [...] que não foram computadas as matrículas efetivadas, referentes ao ano de 2019, de 16 (dezesesseis) creches comunitárias conveniadas, instituições classificadas como privadas [...], que, após assinatura de termo de fomento, são consideradas matrículas públicas, submetidas aos moldes da educação pública e sujeitas a sua regulamentação. [...] A subsecretária de Educação Infantil informou que necessitava lançar uma correção no sistema de fluxo de matrículas efetivas e consolidadas no Censo do ano de 2019 [...] (MOTTA, 2020, p. 155).

Para efeito da nossa pesquisa, cujo objetivo principal se constituiu em investigar as políticas de financiamento à creche, especialmente a gestão do FUNDEB, no município gonçalense, buscamos informações sobre se o *déficit* no registro das referidas matrículas, em 2019, impactou os repasses dos recursos do fundo ao município, em 2020, uma vez que tais

O Laboratório de Dados Educacionais (LDE) é uma parceria interinstitucional entre a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Federal de Goiás (UFG), que organiza e disponibiliza dados e indicadores educacionais tratados e elaborados a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP, o que facilita o acesso às informações, sendo, portanto, de grande relevância para a comunidade educacional, em geral. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 19 set. 2022.

repases são realizados com base no número de matrículas cadastradas no INEP, no ano anterior.

Uma de nossas entrevistadas, Assessora Pedagógica das Creches Conveniadas e ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão, da Secretaria Municipal de Educação, Professora Tatiana Felix, contribuiu para a análise da questão, durante entrevista concedida nesta pesquisa, nos seguintes termos:

Aqui na Secretaria nós tivemos 4 conveniadas que lançaram dados errados no Censo escolar. Então, a gente estava trabalhando na retificação disso. Todas as escolas preenchem o Censo, inclusive as conveniadas. Então, a gente foi correr atrás, porque a gente viu que algumas delas não apareceram no sistema. Teve um erro no sistema. Algumas creches não estavam aparecendo, embora elas tivessem lançado, com comprovante e tudo... Porque, no final, quando você envia o Censo, o MEC emite um comprovante. Então elas, se eu não me engano, foram 3, estavam com o comprovante do Censo. E aí a gente teve que entrar em contato. Só que depois veio a pandemia, aí demorou. Hoje eu não sei como ficou isso. Entrou uma outra administração, aí eu não sei como é que ficou. Mas houve isso. Houve um erro sistêmico. E a gente teve que ficar escaneando, entrando em contato... Praticamente, preencher tudo de novo. (Excerto da entrevista realizada em 24/03/2022 com Tatiana Felix)

A professora Tatiana Felix mencionou, ainda, os agravantes decorrentes do contexto da pandemia da Covid-19 que, além de forçarem o fechamento das unidades de ensino da rede pública municipal, por meio dos Decretos Municipais nºs 63/2020, 71/2020 e 76/2020 (SÃO GONÇALO, 2020b, 2020c, 2020d), evidenciaram as dificuldades para um bom acesso à internet, por parte das creches conveniadas, bem como limitaram o deslocamento até a Secretaria de Educação das que demandavam auxílio para o manuseio na plataforma do INEP.

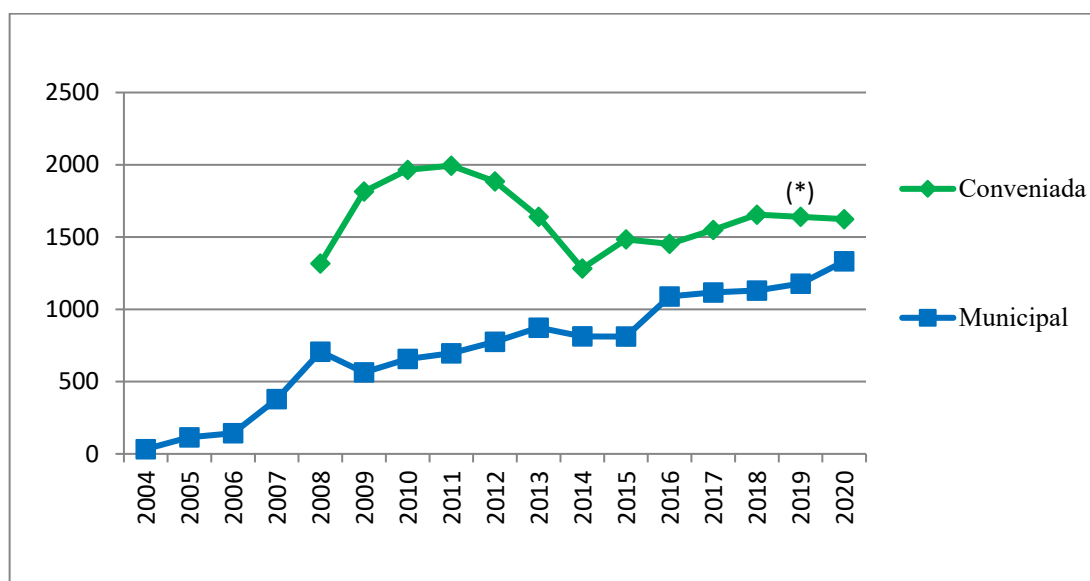
Nos termos das entrevistas, conforme excertos anteriores, não conseguimos elucidar o impasse sobre uma possível diminuição no valor dos repases dos recursos do FUNDEB a São Gonçalo, em 2020, em virtude da subnotificação das matrículas das creches conveniadas, em 2019. Por ora, cientes dos impactos econômicos causados pela pandemia da Covid-19, constatamos que o valor total dos repases do fundo ao município sofreu uma expressiva diminuição de mais de 23 milhões de reais, em 2020, em relação a 2019 (SIOPE, 2020). Se compararmos à queda de, aproximadamente, R\$ 112 milhões dos recursos totais da cesta do FUNDEB, no âmbito estadual, no mesmo ano (TESOURO TRANSPARENTE, 2020), parece uma diferença um tanto ou quanto desproporcional.

Procuramos saber sobre os índices dos repases dos recursos do FUNDEB ao município, que são calculados anualmente, com base no cadastro de matrículas do INEP do ano anterior, o que daria elementos mais concretos para a análise, porém não conseguimos retorno em tempo

hábil por parte da Secretaria de Educação, o que dificultou melhor apuração da queda no valor total dos repasses do fundo ao município, em 2020.

A partir do conhecimento do quantitativo de matrículas efetivadas na rede de creches conveniadas, feita a devida ressalva sobre o ano de 2019, foi possível ampliar e detalhar o panorama do atendimento público às crianças de 0 a 3 anos, em São Gonçalo, consideradas as matrículas nas redes conveniadas e municipal estatal. Veja a seguir:

Gráfico 10 – Matrículas públicas – Creche (0 a 3 anos) - São Gonçalo (2007-2020)



Legenda: (*) O total de 1.640 matrículas na rede conveniada, em 2019, foi estimado por nós a partir da soma das 524 matrículas constantes no LDE, mais a média de 1.116 matrículas que deixaram de ser cadastradas por algumas creches conveniadas, nesse ano, conforme descrevemos anteriormente.

Fonte: A autora, 2022.

Observa-se que o quantitativo das matrículas na rede de creches conveniadas com a prefeitura é superior às efetivadas nas creches, escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) da rede municipal estatal, caracterizando uma vertente expressiva do convênio como forma de atendimento público educacional às crianças pequenas, em São Gonçalo, uma vez que as matrículas na faixa etária de 0 a 3 anos são majoritariamente efetivadas nessas instituições⁵⁴.

Entre 2009 e 2012, foram cadastrados os maiores números de matrículas de crianças de 0 a 3 anos na rede gonçalense de creches conveniadas, chegando a quase 2 (duas) mil, em 2011,

⁵⁴ Lembramos que o Gráfico 10 foi elaborado a partir dos dados do INEP (2020) e do LDE (2020); por esse motivo, inicia com os registros das matrículas na rede municipal, a partir de 2004, e as da rede conveniada, a partir de 2008, conforme disponibilizado nas respectivas plataformas.

assim como houve um aumento expressivo no total dos convênios firmados entre essas instituições e o poder público municipal. Nesse período, a prefeitura estava sob o segundo mandato consecutivo da ex-prefeita Aparecida Panisset (2009-2012), quando os convênios passaram de 23, em 2008, para 42, em 2012, representando um aumento de, aproximadamente, 83% da rede de creches conveniadas, no período.

Vale lembrar que a referida ex-prefeita é de declarada filiação protestante, de vertente neopentecostal. Pesquisas mostram (BORGES, 2018; COSTA, 2011; 2015) que, em seu governo, houve uma série de beneficiamentos políticos a grupos de mesma identidade religiosa, que foram contemplados em suas pautas devido ao relacionamento amistoso, do ponto de vista da afinidade religiosa, que mantinham com a ex-prefeita. Esse foi o caso de parte dos convênios firmados entre a prefeitura e algumas creches, no período, muitas criadas a partir dessas organizações religiosas, que ascenderam ao convênio com o Executivo municipal, a partir de 2006 (COSTA, 2011; 2015).

Destaca-se que a primeira gestão da ex-prefeita Aparecida Panisset (2005-2008) coincidiu com o período em que as creches conveniadas saíram da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e foram incorporadas à Secretaria Municipal de Educação, a partir de 2004. Na sequência, fazemos lembrar que a segunda gestão da ex-prefeita (2009-2012) foi um período em que os recursos para a educação municipal obtiveram um expressivo aumento em função da vigência do FUNDEB, a partir de 2007, fator que parece ter contribuído para potencializar a política de conveniamento de creches, nas gestões da ex-prefeita.

Entre 2010 e 2012, o FUNDEB incrementou uma média de, aproximadamente, 117 milhões de reais anuais líquidos (SIOPE, 2010; 2012) ao financiamento da educação pública gonçalense, mantendo uma média de 62% de saldo líquido em relação à contribuição municipal ao fundo, desde sua implantação integral, a partir de 2010, até 2021. Na próxima seção deste capítulo trataremos, mais detalhadamente, da importância do FUNDEB para o financiamento da educação pública municipal gonçalense.

A expansão da rede de creches conveniadas no governo da ex-prefeita Aparecida Panisset foi lembrada pela pedagoga e educadora Maria Luzinete Moreira enquanto conversávamos, durante entrevista, nesta pesquisa:

Aqui em São Gonçalo, por exemplo, na época do governo da Aparecida Panisset houve uma expansão, sim. A creche Natalina, por exemplo, ela é nova e foi inaugurada nesse período. Houve algum crescimento, mas eu não sei te dizer o quantitativo disso, porque a gente não tem essa leitura. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

A propósito da ascensão de creches filiadas a grupos protestantes, de vertente religiosa neopentecostal, à rede de convênios com a prefeitura de São Gonçalo, autoras como Costa (2011, 2015) e Tavares (2015b) já identificavam a “influência de outros grupos ligados a igrejas evangélicas na formação de creches comunitárias em períodos mais recentes da história da educação infantil em São Gonçalo” (TAVARES, 2015b, p. 78). Sobre essa vertente, destacamos a representatividade do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, constituído em 2010, que agrega número significativo dos convênios realizados no município, a disputar os rumos da política de convênios, na esfera local, com o tradicional movimento ArtCreche (COSTA, 2011, 2015).

A escalada da religião protestante e a forte imersão das igrejas evangélicas neopentecostais se fazem perceptíveis na sociabilidade de grande parte da população gonçalense, na tendência do associativismo de tipo religioso (OLIVEIRA, 2010; SENNA, 2004), especialmente nos bairros mais periféricos do município. Igualmente, tal tendência se faz presente nas esferas do poder político local (BORGES, 2018; SENNA, 2004), assim como nas políticas no campo da Educação Infantil, disputando a oferta desse segmento educacional por meio do conveniamento de creches com a prefeitura (COSTA, 2011, 2015; TAVARES, 2015b), evidenciando a persuasão e a força desses grupos no poder social e político, na cidade.

Embora a relação entre religião e política tenha suas especificidades e particularidades condicionadas ao poder local, a problemática está inserida em uma tendência mais ampla, de nível mundial. Já sugeria Karl Marx (1969) que a crítica à religião merece ser elaborada à luz das condições materiais de existência; portanto, enquanto crítica político-econômica e social. Para Marx, a religião está presente “na sociedade e no seu ordenamento político, [ou seja], no Estado” (CHAGAS, 2017, p. 133), como forma peculiar na superestrutura. Nas sociedades capitalistas, a religião se encarrega de ocultar as contradições do capital e da propriedade privada que se sustentam às custas da exploração do homem pelo próprio homem. Nesse sentido, Marx afirma ser a religião uma espécie de veio sobre o qual se justificam as contradições econômicas, políticas e sociais do Estado capitalista, além de sedimentar a alienação e a ideia do Estado enquanto ente que está acima do homem, externo a ele.

A miséria religiosa é, de um lado, a expressão da miséria real e, de outro, o protesto contra ela. A religião é o soluço da criatura oprimida, o coração de um mundo sem coração, o espírito de uma situação carente de espírito. Ela é o ópio do povo. (MARX, 1969, p. 245).

A causa da religião é, pois, sua estrutura social, não se tratando, por conseguinte, de um fenômeno ou caso particular, mas de uma expressão histórico-cultural. Nos planos histórico e político-econômico, é possível afirmar que a matriz protestante tem suas raízes no desenvolvimento do capitalismo moderno. Contemporâneas às de Karl Marx (1969), as considerações de Max Weber (2004) apontam as diferenças, no sentido econômico, entre os princípios católicos tradicionais e protestantes, estes últimos mais alinhados à racionalidade econômica e à lógica que favorece o acúmulo do capital. O autor enfatizou a presença de valores e lideranças protestantes nos altos escalões das esferas sociais modernas, associando o protestantismo aos princípios do capitalismo.

Do ponto de vista histórico, um dos reflexos das disputas ideológicas travadas pelo protestantismo não apenas na esfera religiosa, mas também social, econômica, política e cultural, foi o declínio da influência do catolicismo sobre as sociedades ocidentais. Expõem Cunha e Cavaliere (2007) que “o crescimento da vertente pentecostal das denominações evangélicas nos meios populares no Brasil foi causado pelo enfraquecimento do monopólio da Igreja Católica e surgiu no rastro da urbanização e da modernização da sociedade brasileira a partir da segunda metade do século XX” (CUNHA; CAVALIERE, 2007, p. 117).

No Brasil, o aumento exponencial da religião protestante ocorreu na década de 1990, coincidindo com um período de extrema intensificação da pobreza, em que o país se abriu às políticas neoliberais, nos governos de Fernando Collor de Melo, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (BORGES, 2018). As gestões governamentais desse período contaram com amplo apoio dos evangélicos, sobretudo os da Igreja Universal do Reino de Deus, ao mesmo tempo em que pairava uma frente contra a candidatura do esquerdista Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 1989, 1994 e 1998.

Paradoxalmente, cabe destacar que a vitória de Lula da Silva à presidência da República, nas eleições de 2003 e 2006, ocorreu em um contexto de coalisão e alianças políticas com diversas frentes evangélicas, verificando-se o mesmo nas candidaturas e na gestão de sua sucessora, Dilma Rousseff (BORGES, 2018). O estado do Rio de Janeiro se destacava com uma sucessão de governadores evangélicos, como o casal Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho, que governou por quase 10 anos (1999-2006). Em São Gonçalo, alça à prefeitura a candidata Aparecida Panisset (2005-2008/2009-2012).

Cunha e Cavaliere (2007) indicam que o avanço das igrejas evangélicas neopentecostais no quadro religioso brasileiro ocorreu principalmente nas regiões de fronteira ou metropolitanas do Brasil, habitadas por uma população mais pobre e que tem como uma de suas principais

características ser composta por migrantes. Acreditamos que esse contexto dialoga com a realidade gonçalense, considerando as particularidades do município enquanto periferia urbana fluminense, em geral habitado por segmentos de mais baixa renda e nível de escolaridade, conforme dados demográficos, econômicos e sociais já apresentados na seção 3.1 deste capítulo.

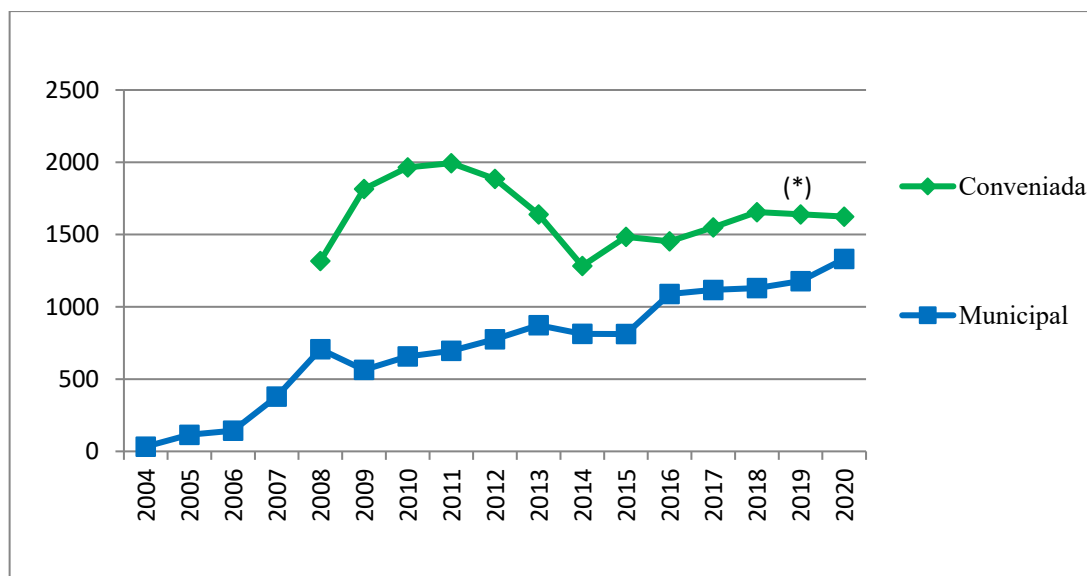
A discussão sobre religião e política nos remete ao desafio da laicidade do Estado como uma luta republicana ainda premente diante da hegemonia do cristianismo, de cunho fundamentalista, conservador e reacionário, que avança sobre o Estado brasileiro. Para Cunha (2016), um Estado laico, não mais tutelado ou cooptado pela religião, não deveria permitir que instituições religiosas tivessem ação direta sobre suas políticas. Historicamente, devido ao amálgama entre Estado e religião cristã, no Brasil, a laicidade do Estado brasileiro ora avança, ora recua. Por sua vez, o avanço das igrejas protestantes neopentecostais não tardou a exercer suas influências político-ideológicas na estrutura do Estado capitalista brasileiro, em suas múltiplas esferas.

Tendo em vista a presente pesquisa sobre a política de financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo, e considerando o aumento significativo dos convênios durante gestões evangélicas no Executivo municipal, acreditamos que o aspecto religioso, liderado pela influência neopentecostal, tem seus impactos no processo de expansão e financiamento à Educação Infantil, na esfera local, ratificando o alinhamento da vertente religiosa aos ideais neoliberais de retração da oferta pública estatal e abertura às múltiplas manifestações privadas, compreendidas na esfera pública não estatal.

Em vista disso, nos parece que o município de São Gonçalo se configura como um caso emblemático das influências das denominações evangélicas neopentecostais na política local, demonstrando os reflexos do enlace entre poder político e religião na correlação de forças no campo das políticas para atendimento à creche, na cidade, o que corrobora a relevância da presente pesquisa, alicerçada no Estudo de Caso enquanto concepção teórico-metodológica que possibilita analisar nosso objeto de investigação em inter-relação com múltiplas variáveis (LUDKE, 2013; STAKE, 2013a, 2013B).

Dando sequência à análise sobre a rede conveniada de creches, em São Gonçalo, reposicionamos o Gráfico 10, para fins de possibilitar a continuidade de visualização dos dados.

Gráfico 10 – Matrículas públicas – Creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2007-2020)



Legenda: (*) O total de 1.640 matrículas na rede conveniada, em 2019, foi estimado por nós a partir da soma das 524 matrículas constantes no LDE, mais a média de 1.116 matrículas que deixaram de ser cadastradas por algumas creches conveniadas, nesse ano, conforme descrevemos anteriormente.

Fonte: A autora, 2022.

Quanto aos demais períodos da linha histórica demonstrados no Gráfico 10, observamos diminuição das matrículas na rede conveniada a partir de 2012, registrando o menor número em 2014. Em 2015 e 2018 é possível constatar uma pequena recuperação. Em 2019 e 2020, observa-se nova tendência de queda, até quase equiparar, em 2020, ao quantitativo das matrículas na rede municipal estatal que, por sua vez, apresentou aumento de 13%, em relação a 2019. Assim, é possível afirmar que, ao final da gestão do então prefeito José Luis Nanci (2017-2020), houve uma tendência de equiparação nos quantitativos das matrículas em creches efetivadas nas redes municipal estatal e conveniada.

Na atual gestão do Executivo municipal, sob o governo do prefeito Capitão Nelson (2021-2024), é possível averiguar um novo aumento no quantitativo dos convênios firmados entre o poder público municipal e novas creches comunitárias e filantrópicas, na cidade. Assim, em 2022, após um período de decréscimo, entre 2014 e 2021, o número de instituições conveniadas volta aos patamares de outrora, 2009 a 2013, registrando, atualmente, 43 convênios (SEMED, 2021a), o equivalente a um acréscimo de, aproximadamente, 34,5% em relação à média dos 8 (oito) anos anteriores.

Lembramos que o atual prefeito ascendeu ao governo municipal na onda “bolsonarista” (RENNÓ, 2022; SARDINHA; LEHER, 2021) de reemergência da direita reacionária, neoconservadora e fundamentalista brasileira, de cunho religioso e de mercado (CHAUI, 2016;

FRIGOTTO, 2017; RENNÓ, 2022; SARDINHA; LEHER, 2021), vitoriosa nas eleições de 2018, inclusive tendo recebido apoio dessas filiações, o que revela as tendências das correlações de forças (POULANTZAS, 1985) e representações de interesses (COUTINHO, 1995) presentes na esfera política gonçalense, conforme tratamos na seção 3.2 *A dinâmica política local: elementos de tensão*.

Acreditamos que o alinhamento à corrente político-ideológica direitista influencia a política de financiamento e oferta educacional à pequena infância, na cidade, uma vez que ela parece reestimular a expansão do segmento creche via conveniamento, demonstrando as bases de apoio firmadas pelo atual governo e que estão em ação na política local.

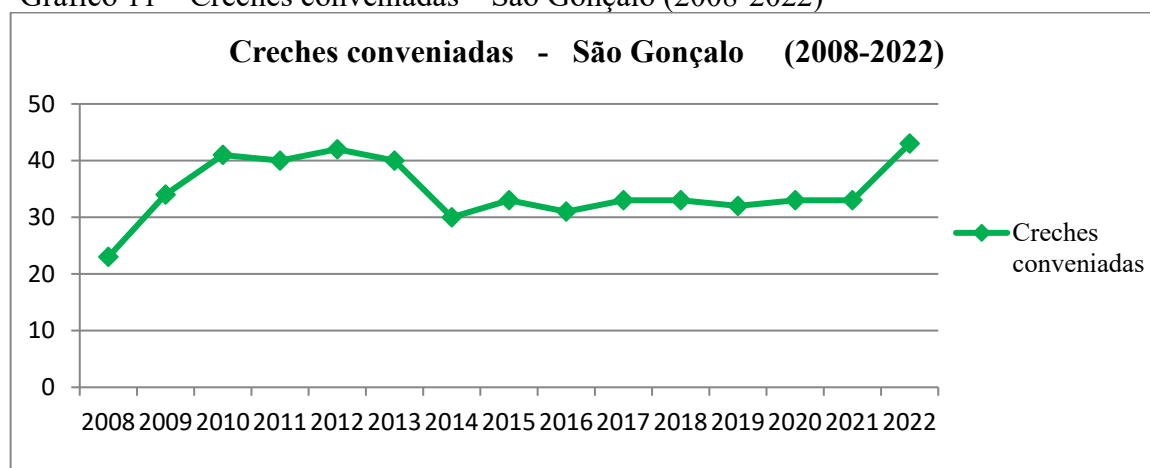
Mesmo que tenha sido possível confirmar o aumento no número de instituições conveniadas, no município, em 2022, os Extratos dos Termos de Fomento publicados no D.O. da prefeitura (SEMED, 2021a) não especificam a estrita faixa etária de atendimento, de 0 a 3 anos, e sim a previsão do total das crianças de 0 a 5 anos, em cada instituição.

O presente Termo tem por objeto o atendimento de [...] crianças EFETIVAMENTE MATRICULADAS na Educação Infantil – primeira etapa da Educação Básica – crianças de zero a cinco anos de idade [...] (SEMED, 2021a, grifos originais).

Em vista disso, embora seja possível, por questões lógicas, depreender um aumento no número das matrículas, no segmento creche, na rede conveniada, tornou-se difícil especificar o quantitativo do atendimento exclusivo à faixa etária de 0 a 3 anos, nos novos convênios firmados.

O comportamento da política de conveniamento de creches, no município, pode ser observado na linha histórica (2008-2022) do Gráfico 11.

Gráfico 11 – Creches conveniadas – São Gonçalo (2008-2022)



Fonte: A autora, 2022.

Em virtude do déficit no lançamento dos registros de algumas creches conveniadas, no ano de 2019, conforme já explicado, lançamos mão da pesquisa de Motta (2020) para atualizar o quantitativo dessas unidades, na qual a autora registra que a prefeitura de São Gonçalo “apresenta[va] convênio com 32 (trinta e duas) creches comunitárias que atendiam em horário integral” (MOTTA, 2020, p. 154), nesse ano. Os dados mais recentes, do ano de 2022, foram atualizados a partir do Diário Oficial do município (SEMED, 2021a), em publicação datada de 08 de outubro de 2021, com os Extratos dos 43 Termos de Fomento atualmente em vigor.

No tocante à atual política de conveniamento, além de ampliar a rede de creches conveniadas, o Executivo municipal expandiu o prazo de vigência dos contratos para 3 anos, antes, de duração anual. Atualmente, os convênios estão vigentes de 01 de setembro de 2021 a 31 de agosto 2024 (SEMED, 2021a). O quantitativo de crianças atendidas varia de acordo com a capacidade declarada por cada instituição, averiguada em processo de autorização, junto ao Conselho Municipal de Educação (CME). A *per capita* é de R\$ 379,40, mensais, resultando no menor valor total de R\$ 22.764,00, mensal, repassado aos convênios que preveem o menor número de atendimento, estimado em 60 crianças de 0 a 5 anos de idade e, no maior valor mensal, de R\$ 64.498,00, ao que prevê o atendimento máximo a 170 crianças.

Em consulta aos Extratos dos Termos de Fomento publicados no D.O. da prefeitura (SEMED, 2021a), complementados por informações do FNDE (2022)⁵⁵ e do INEP (2022),⁵⁶ identificamos 30 (trinta) bairros onde existem creches conveniadas, no município, sendo que, em 8 (oito) deles, há mais de 1 (um) convênio: 2 (dois) em Monjolos, Bairro das Palmeiras, Rocha, Trindade, Anaia Pequeno e Pita, 3 (três) no Jardim Catarina e 4 (quatro) no Engenho Pequeno. Foi possível identificar a localização de 41 (quarenta e uma) creches conveniadas, no conjunto das 43 (quarenta e três) atualmente atuantes em São Gonçalo. Adiante, na subseção 3.3.5 *Um exercício de síntese*, apresentamos os detalhamentos da localização das creches, tanto as conveniadas, quanto as municipais, na cidade.

Reiteramos que São Gonçalo é um município altamente populoso (IBGE, 2021a) e acreditamos que todos os seus distritos e bairros concentram grande população infantil, referenciados na estimativa do Ministério Público/RJ e apresentada na subseção anterior. Somente no bairro Jardim Catarina, por exemplo, em 2000, residiam aproximadamente 90 mil

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/293-institui%C3%A7%C3%B5es-conveniadas-e-alunos-considerados-na-distribui%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 17 out. 2022.

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas>>. Acesso em: 17 out. 2022.

pessoas (IBGE, 2010d). Além disso, em muitos bairros, observa-se grande ausência do poder público no atendimento às demandas sociais, com parques e precários investimentos, intensificando as desigualdades socioeconômicas e afetando duramente a população local.

Estudo realizado por Tavares, Pessanha e Macedo (2021) destacou o aumento da intensificação das desigualdades socioeconômicas na cidade, sobretudo no período pós-pandemia. Nos termos do jornal local, O São Gonçalo (2020), as autoras destacaram que o Jardim Catarina foi o bairro com maior registro de casos da Covid-19.⁵⁷ Nesse cenário, ressaltamos a importância da oferta de creche no município investigado, considerando, especialmente, o acometimento de parte de sua população infantil a grandes desigualdades socioeconômicas e espaciais.

Com relação aos bairros mais segregados, é comum ouvirmos ponderações a respeito da presença da rede de creches conveniadas nessas localidades, alegando que essas creches estão presentes onde o Estado, enquanto provedor de direitos, se ausenta. O vereador (2021-2024), deputado estadual eleito (2023-2024) e professor Josemar Pinheiro de Carvalho (PSOL), membro da Comissão de Educação da Câmara municipal, estimou a questão da carência de serviços públicos nos bairros gonçalenses, nos seguintes termos, durante entrevista, nesta pesquisa:

[...] pelo fato de São Gonçalo ser uma cidade com forte desigualdade social, de ter uma forte precariedade dos serviços sociais, de serviços públicos, a escola pública se faz ainda mais necessária. Tem comunidades que as pessoas só conhecem duas instituições, a polícia e a escola. Então, o projeto educacional de São Gonçalo é pouco presente. Muito pouco presente! (Excerto da entrevista realizada em 18/05/2022 com o vereador e professor Josemar Pinheiro de Carvalho, PSOL)

A maior ou menor incidência dos convênios nos bairros pode indicar alguns fatores que influenciam a constituição dos poderes locais, suas lideranças comunitárias e políticas, e os modos como se organizam e estabelecem relações para a representação de suas demandas e interesses junto à sociedade civil e ao Executivo municipal. Por outro lado, a inexistência de convênios em outros bairros que, igualmente, configuram em localidades empobrecidas e com alta demanda (COSTA, 2011; GONÇALVES, 2012; MARQUES, 2017; MOTTA, 2020), motiva novas pesquisas que possam se debruçar sobre os contextos políticos e as correlações

⁵⁷ Em maio de 2021, segundo matéria publicada no jornal local, O São Gonçalo, os casos confirmados de Covid-19 totalizavam 72.821. Desse total, a maior concentração se manteve no Jardim Catarina, registrando 5.743 casos, bairro mais populoso da cidade e “considerado um dos maiores loteamentos populares da América Latina, com mais de 90 mil habitantes” (O SÃO GONÇALO, 2021). Disponível em: <<https://www.saogoncalo.rj.gov.br/jardim-catarina-e-o-bairro-com-mais-casos-de-covid-19/>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

de forças a que tais iniciativas se vinculavam na escala do poder local (ALVARENGA; TAVARES, 2015; DANIEL, 1988; VIEIRA, 2011) gonçalense.

Nos termos do nosso diálogo com Poulantzas (1985) e Coutinho (1995), retomamos nossa compreensão sobre o Estado como um campo de condensação material de correlação de forças (POULANTZAS, 1985) e representação de interesses (COUTINHO, 1995). Nesse entendimento, consideramos que a política de conveniamento de creches, em São Gonçalo, reflete uma complexa arena de tensões e disputas que são travadas no âmbito da esfera local, com atuação de diversos agentes e sob múltiplos interesses, o que interfere na presença e na ausência de equipamentos públicos de educação e cuidado às crianças de 0 a 3 anos, na cidade.

Fazemos lembrar que São Gonçalo possui 91 bairros oficiais, além de mais 18 reconhecidos pela população local (MARQUES, 2017), nos quais a presença de creches públicas, municipais e/ou conveniadas, em muitos, é inexistente.

A propósito, a Tabela 4 apresenta o total das instituições públicas, incluídas as conveniadas, que atendem ao segmento creche, no município:

Tabela 4 – Unidades públicas de atendimento à creche/SG (2022)

Unidades públicas	Total
Escolas Estaduais (municipalizadas)	01
CIEPS (municipalizados)	03
Escolas Municipais	03
Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI)	19
Creches Conveniadas	43
Total Geral	69

Fonte: A autora, 2022.

Detalhamos os dados da Tabela 4 no que se refere ao atendimento aos bebês e crianças bem pequenas:

[...] no ano de 2019 apenas 01 (uma) Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) atendia a partir do berçário I (0 a 11 meses completos até 31 de março) e 04 (quatro) Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) atendiam a partir do berçário II (1 ano, completo até 31 de março), sendo que, destas, 03 (três) unidades públicas municipais atendem em horário integral e 01 (uma) em horário parcial. Além de apresentar [...] 02 (duas) [creches conveniadas] com atendimento a partir do berçário I (0 a 11 meses completos até 31 de março) (MOTTA, 2020, p. 154).

A despeito da expansão, ainda que tímida, da rede municipal estatal de creches, conforme já tratado, acompanhada pelo majoritário atendimento na rede conveniada, o

panorama descrito permite afirmar a urgente necessidade de ampliação da oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos em instituições públicas educacionais, em São Gonçalo, especialmente aos bebês e crianças bem pequenas, para os quais as opções são extremamente ínfimas, totalizadas em apenas 7 unidades, em 2019.

Dando sequência à descrição da política gonçalense de convênios, a partir de suas características e organização atual, salientamos uma vertente verificada na pesquisa que é o advento de unidades filiais.⁵⁸ Ao analisarmos os Extratos dos Termos de Fomento (SEMED, 2021a), identificamos 1 (uma) unidade matriz, com 1 (uma) filial, entre os 4 (quatro) convênios firmados no bairro Engenho Pequeno, e 1 (uma) unidade matriz, com 2 (duas) filiais, nos bairros Trindade, Sacramento e Monjolos, respectivamente. Todas com previsão de atendimento estimado em 150 crianças. Também identificamos 1 (uma) unidade matriz, no bairro Monjolos, com 1 (uma) filial, no bairro Raul Veiga, esta última, com previsão de atendimento a 170 crianças, e 1 (uma) unidade matriz, com 1 (uma) filial, no bairro Santa Catarina, com previsão de atendimento a 150 crianças.

Essa ramificação de creches que se inscreve na cidade sugere uma perspectiva de análise que considere um conjunto de fatores, desde a vinculação dessas entidades a grupos associados até as relações que suas lideranças estabelecem com o poder público local, nos levando a indagar sobre os critérios para efetivação dos convênios, assim como sobre a atuação, mais ou menos organizada, desses agentes nos respectivos bairros, revelando novas nuances e tendências da política gonçalense de conveniamento de creches, outrora de caráter comunitário (COSTA, 2001; TAVARES, 1992).

Em vista do exposto, a educação das crianças gonçalenses de 0 a 3 anos parece não passar ilesa às contemporâneas reformas educacionais, estando contínua e intensamente imbricada à iniciativa privada, em amplo escopo, atualmente, sob natureza e feições diversas. Assinalamos que a atuação da rede conveniada de creches, no caso do município investigado, se alinha a uma vertente ideológica privatista, com ampliação do protagonismo e atuação dos setores privados da educação, intensificada pelo fenômeno neoliberal da reforma gerencial, no âmbito do Estado capitalista brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No campo político-econômico, tal fenômeno se mostrou mais incisivo a partir da segunda metade da década de 1990 (ANDERSON, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996;

⁵⁸ Essas unidades foram identificadas no Extrato do Termo de Fomento (SEMED, 2021a) a partir da palavra “Filial” ao lado da parte envolvida. Em geral, as filiais estão sujeitas ao comando administrativo, regras e diretrizes das unidades matrizes. Entretanto, uma definição mais apurada dessa modalidade jurídica requer um estudo complexo e bem mais aprofundado.

LEHER, 1999; ROSEMBERG, 2003), conforme vimos tratando nesta tese. No campo político-ideológico, Nogueira (2003), Campos e Barbosa (2018), entre outros autores e autoras, destacam o conclave neoliberal pela participação e pelo fortalecimento da sociedade civil em nome da democratização do aparelho de Estado, assim como o estímulo ao ativismo popular como *status* de cidadania, por meio de incentivo a diversas organizações da sociedade civil, porém, tendo o capital como seu mentor e articulador.

No campo da educação da pequena infância, de modo particular, essa vertente perpassa, desde uma perspectiva curricular neoconservadora (CORREA, 2019; LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021) e de mercado (FRIGOTTO, 2010; LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021), às atuais disputas no campo do direito à educação, particularmente o seu financiamento, intensamente protagonizadas pelos setores privados, lucrativos ou não, resultando em inúmeras formas de privatização da educação sustentadas pelo alicerce do subsídio estatal.

Em pesquisa realizada no município, Costa (2011) já revelava “a multiplicidade de creches agrupadas sob o adjetivo de comunitárias” (COSTA, 2011, p. 115) em São Gonçalo, constituindo verdadeiras “redes paralelas” (COSTA, 2011, p. 118), na cidade, com naturezas e origens múltiplas. Assim, acreditamos que os dados levantados em nossa pesquisa, sobre o advento de unidades conveniadas com filiais, contribuem para compreender a atual diversificação das instituições que alçam a essa rede de creches na cidade, cujas vinculações já apresentavam diferentes nuances, como a tradição comunitária, a influência contemporânea das igrejas protestantes, neopentecostais e, ainda, a cooptação clientelista com políticos, vereadores locais (COSTA, 2011; TAVARES, 1992).

Em entrevista com a educadora Tania Correia da Silva, ex-vice Presidente (2016-2017) e ex-Presidente (2018-2019) do CACS FUNDEB – SG, e ex-Secretária do Conselho (2020-2021), é possível perceber que a complexidade desse quadro permanece.

Mas, infelizmente, o governo municipal [...] resolveu investir no financiamento das privadas, de algumas creches que se denominam comunitárias, porém, não são filantrópicas. Nem têm nada de comunitárias. É uma creche do pastor ali, do fulano aqui... Porque essa questão da proximidade, do favorecimento político aqui em São Gonçalo, ela é muito clara. Ela é muito explícita. Então, quer dizer, existe o investimento beneficiando, politicamente, algumas pessoas. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva)

A prática do conveniamento para atendimento educacional às crianças pequenas, em São Gonçalo, já se estende há, pelo menos, 30 anos, desde 1993, segundo indicativos de Tavares (2015b) e Costa (2011; 2015), logo, antes mesmo da conquista do FUNDEB, mantendo-se

expressiva após a vigência do fundo e perdurando até os dias atuais. Parece-nos que o caráter teoricamente emergencial dos convênios, justificado por alguns integrantes dos governos, inclusive por lideranças dos próprios movimentos locais de creches comunitárias, sob o argumento da escassez de vagas, vem se mostrando uma política perene, o que altera os padrões clássicos (COSTA, 2001) dos serviços públicos estatais de educação à pequena infância, na cidade.

O panorama sumariado nos mobiliza a problematizar as correlações de forças e representações de interesses na expansão e no financiamento à educação das crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, que caminha a passos largos via conveniamento, sobretudo no atual governo, em paralelo à lenta expansão da rede municipal estatal.

Ao assumir a estratégia do conveniamento para atendimento educacional à pequena infância local, a política assumida pelos governos gonçalenses parece seguir a tendência histórica de expansão da Educação Infantil, especialmente a creche, por meio do ideário do “comunitarismo” (COSTA, 2001; TAVARES, 1992) e da “filantropia” (MARTINS; ALMEIDA, 2017), porém, sob uma “nova forma de comunitarismo” (COSTA, 2001, p. 42), ou seja, “uma forma contemporânea sob a qual tal matriz se manifesta, [denominada por] uma nova instância” (COSTA, 2001, p. 43); o público não estatal, nos termos analisados por autores e autoras, como Costa (2001), Nogueira (2003), Campos e Barbosa (2018), entre outros, reafirmando as bases de atuação do Estado capitalista neoliberal no provimento do direito à educação.

No atual contexto neoliberal, o apoio do Estado, por meio do financiamento às tradicionais iniciativas de “inspiração participativa” e/ou “comunitária” (COSTA, 2001), vem sendo tecido sob um novo modelo de ação estatal, forjado sobre uma espécie de apelo à participação comunitária, no qual “o discurso enfático acerca da participação como aspecto central da democracia tende a ser referendado” (COSTA, 2001, p. 42), reconfigurando as bases relacionais entre sociedade civil e Estado.

Sobre esse aspecto, lembramos as considerações esboçadas no início desta tese, nas quais, sob inspiração gramsciana, Nogueira (2003) aponta que o conceito de sociedade civil perdeu precisão, tendo sido enfraquecido de sua dimensão ético-política, enquanto conteúdo ético do Estado. Tal tendência tem potencializado uma vertente ideológica contemporânea envolta em críticas à esfera pública estatal e incentivos à consolidação de uma esfera pública não estatal (COSTA, 2001), ou o “universo gerencial” (NOGUEIRA, 2003), alertando para o advento de uma sociedade civil em que se perdeu em termos de unidade política e de fortalecimento do Estado enquanto provedor de direitos sociais.

No campo da educação, por conseguinte, Costa (2001) menciona a alteração da tradicional concepção da atividade educacional como eminentemente estatal, distanciando o ponto de chegada, na luta por uma educação pública, gratuita e efetivamente democrática. Entretanto, a respeito das tensões entre o público estatal e o não estatal, percebemos um cenário de dilemas e tensões entre os serviços educacionais oferecidos nas creches municipais e nas conveniadas, no município gonçalense. Seguem alguns excertos de entrevistas.

E essas creches, que são as creches conveniadas, elas têm um horário de funcionamento. Elas funcionam de 7:30h da manhã até 17:00h. Talvez com um horário até um pouco mais estendido. E a grande maioria, a maior parte das crianças de mães trabalhadoras, está nessas creches. As creches municipais, foi só a partir desse mês agora, de março [de 2022], que passaram a funcionar de 8:00h às 17:00h. As do município, mesmo, as creches da prefeitura, durante anos, ofereceram o mínimo da carga horária integral, que são 7 horas diárias. Você não poderia nem considerar que era uma creche, porque a mãe não tinha como deixar o filho naquela unidade, trabalhar e retornar pra pegar. Porque nem todas as mães podem deixar o filho às 9:00h e pegar às 3:00h [às 15:00h] da tarde, né? Ou pegar às 4:00h [às 16:00h]. Ou deixar a criança às 8h e pegar às 15h, por exemplo. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva)

Esse relato mostra algumas possíveis razões que potencializam as críticas neoliberais sobre um suposto viés ineficaz e antipopular (COSTA, 2001, p. 44) dos serviços públicos estatais, cuja tônica, de modo geral, evidencia as limitações das atividades prestadas nesses setores. No caso desta pesquisa, segundo a entrevistada Tania Correia da Silva, o tempo de atendimento educacional prestado pelas creches conveniadas seria mais extenso, quando comparado ao das unidades municipais.

Esse aspecto indica a necessidade de um amplo debate que extrapola os limites meramente técnicos do campo do financiamento da educação, mas que atravesse a dimensão da função social das creches, em amplo escopo e, de modo particular, que discuta a capilaridade social dos serviços oferecidos em ambos os espaços, unidades municipais e conveniadas, no município em questão. Acreditamos que tais dissonâncias podem contribuir para indicar possibilidades de um atendimento que possa responder ao direito à educação das crianças pequenas e suas famílias, especialmente as das classes populares gonçalenses, de modo mais efetivo.

Em que pese a histórica luta dos profissionais da educação frente aos processos de precarização do trabalho da categoria (SILVA, 2019), passando pela reivindicação por melhores condições de trabalho e salários condizentes à carga horária, o relato de Tania Correia da Silva revela nuances das limitações ainda existentes no atendimento das demandas populares pelos setores públicos estatais, de viés, muitas vezes, antipopular (COSTA, 2001). Por outro

lado, mostra uma tendência histórica de atuação orgânica dos movimentos sociais e iniciativas comunitárias, em geral, mais próximas às demandas populares (COSTA, 2011), especialmente nas regiões mais desassistidas pelos serviços públicos estatais.

Ainda sobre os paradoxos entre os serviços prestados nas creches municipais e conveniadas, a fala da educadora Maria Luzinete Moreira, outra interlocutora em nossa pesquisa, recupera o trabalho da creche conveniada Estrelinha Azul no auge do período pandêmico,

Nós nos esforçamos para interagir com as crianças. Procuramos as casas delas, distribuimos materiais. Tinta. Papel. Tesoura. Cola. Álcool em gel. A gente entendeu que não era hora da gente se recolher. Até porque, nós somos uma instituição social. Então, a gente ficou funcionando. Trabalhando. Vendo de que forma...; buscando possibilidades. Mas a prefeitura não reconheceu esse trabalho de março a agosto, ou setembro. Aí, a gente colocou na justiça. Até hoje está rolando. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

O enunciado “A gente entendeu que não era hora da gente se recolher” é emblemático para problematizarmos um dos mais críticos momentos da história da educação no Brasil e no mundo, no auge da pandemia da Covid-19, que imprimiu a urgência do distanciamento social como forma de prevenção ao contágio pelo vírus SARS-CoV-2. Estudos mostraram (OXFAM, 2022; TAVARES; PESSANHA; MACEDO, 2021; UNICEF, 2020) que esse foi um período de extrema agudização da pobreza de milhares de famílias que já viviam em situações de vulnerabilidade social, cujas mulheres e crianças de 0 a 6 anos compuseram os grupos mais atingidos.

Conforme destacam Tavares, Pessanha e Macedo (2021), dados oficiais permitem “a caracterização da cidade de São Gonçalo como um município bastante vulnerável, do ponto de vista de salubridade, evidenciando as condições precárias em que vive parte de sua população” (TAVARES; PESSANHA; MACEDO, 2021, p. 82). Segundo o UNICEF (2020), em agosto de 2020, “o acesso a serviços essenciais, como cuidados de saúde e imunização de rotina já esta[va] comprometido para centenas de milhões de crianças [em todo o mundo], o que poderia levar a um aumento significativo da mortalidade infantil”. No cenário nacional, pós-pandemia, a desigualdade social acentuou-se de tal maneira que, em 2022, os 20 maiores bilionários brasileiros já acumulavam mais riqueza do que o correspondente a 60% de toda a população do país (OXFAM, 2022).

Nesse contexto, enquanto os sistemas educacionais brasileiros, em sua maioria, inclusive o do município de São Gonçalo, tiveram grandes dificuldades de organização para se

reaproximarem dos discentes – crianças, adolescentes e jovens –, e suas famílias, a educadora Maria Luzinete Moreira recuperou um pouco como se deu a iniciativa de organização do trabalho na creche conveniada Estrelinha Azul, no bairro gonçalense, Itaúna, conforme excerto de entrevista destacado anteriormente.

Sabe-se que muitos professores e professoras de diversos sistemas educacionais tiveram um protagonismo fundamental no enfrentamento aos inúmeros desafios vivenciados nesse momento ímpar da educação brasileira, período crítico decorrente da pandemia da Covid-19, realizando trabalhos remotos e criando formas de mediação pedagógica nunca antes experimentadas. Inúmeras vezes, inclusive, assumindo os custos financeiros do trabalho realizado. Contudo, vale destacar que, nesse período, os grupos mais estáveis da categoria docente, servidores estatutários e efetivos, tiveram seus salários garantidos enquanto as escolas permaneceram fechadas.

Em contrapartida, o mesmo não aconteceu com o trabalho realizado por algumas creches comunitárias conveniadas, no município investigado, que tiveram seus subsídios suspensos pela prefeitura (O DIA, 2020), sob a alegação de que as crianças, durante o período mais crítico da pandemia, não estavam sendo atendidas nessas instituições. Se, de um lado, é possível a admissibilidade de tal argumento, de outro, registramos que a suspensão do fomento comprometeu diretamente os salários das/os trabalhadoras/es desses espaços, visto que eles advêm do subsídio da prefeitura.⁵⁹

O impasse desencadeado pela suspensão do fomento contribui para caracterizar a instabilidade do modelo de financiamento educacional via política de conveniamento, à medida que evidencia sua versão constantemente vulnerável. Além dos aspectos políticos, tal volatilidade pode ser uma das razões que, possivelmente, contribui para a constante renovação de tal opção de financiamento educacional pelo poder público municipal, problemática-alvo de constantes debates e críticas políticas e acadêmicas realizadas por inúmeros pesquisadores e

⁵⁹ O Grupo de Estudos e Pesquisas da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC), cadastrado como linha de pesquisa no diretório Vozes da Educação, realizou um (Web)Colóquio, no dia 16 de setembro de 2020, intitulado: “Creches comunitárias sob fogo cruzado: a educação da pequena infância em São Gonçalo”, com o objetivo de denunciar o não pagamento dos salários dos profissionais das creches conveniadas, nesse período. O 9º (Web)Colóquio do GIFORDIC teve como convidadas as professoras Maria Beatriz Lugão Rios (doutoranda em Educação – FFP/UERJ; professora da Rede Estadual/RJ e diretora do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro – SEPE-RJ – Secretaria de Comunicação) e Maria Luzinete Moreira (mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense, UFF, e líder do Movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo – ArtCreche), e contou com a mediação da professora dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares (PPG-EDU – FFP/UERJ), coordenadora do Grupo GIFORDIC. Disponível em: <https://www.gifordic.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

pesquisadoras, particularmente os/as do campo do financiamento da educação, como vimos mostrando ao longo desta tese.

Enfim, destacamos a complexidade em torno do tema da política de conveniamento de creches no município investigado, o que ampara o conjunto das problematizações feitas nesta subseção. Trata-se de uma questão que não apenas apresenta alguns de seus principais condicionantes circunscritos à esfera de atuação do poder local, mas, simultaneamente, a transcende, estando envolvida no escopo mais amplo de um modelo de Estado capitalista e neoliberal, particularmente dependente (FERNANDES, 2009), como é o caso do Brasil.

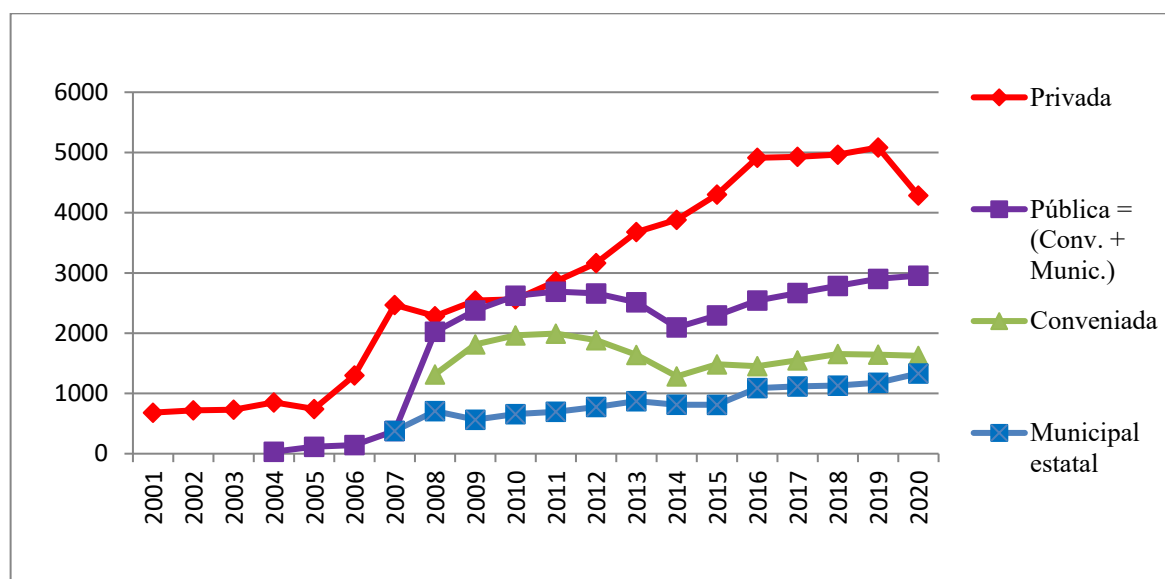
Nesse contexto, os reflexos da política de conveniamento têm assumido uma diversidade de facetas na política gonçalense de oferta e financiamento à creche, desde a inibição da expansão desse segmento via oferta municipal estatal até sua contundente atuação no processo educacional das crianças pequenas gonçalenses, de 0 a 3 anos, por meio do subsídio com os recursos públicos da educação, ainda que essas unidades justifiquem seus convênios junto à prefeitura sob o argumento de serem compreendidas como desprovidas de fins lucrativos.

3.3.5 Um exercício de síntese

Uma vez traçado o panorama do atendimento educacional à pequena infância gonçalense, é possível esboçarmos uma síntese sobre a participação das três categorias administrativas na oferta de creche, na cidade.

O Gráfico 12, a seguir, procura dar maior visibilidade às tipologias aqui explicitadas.

Gráfico 12 – Matrículas 0 a 3 anos – Redes Privada e Pública (conveniada + municipal estatal) – São Gonçalo (2001-2020)

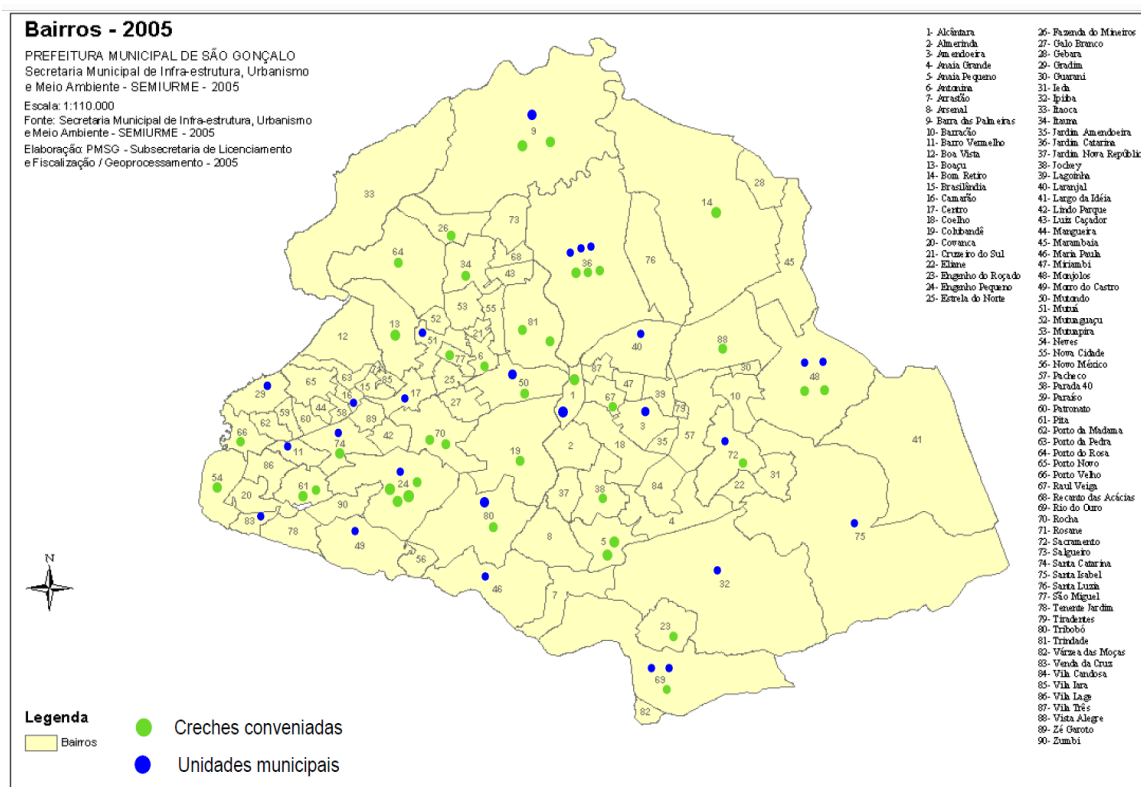


Fonte: A autora, 2022.

Evidenciamos as dimensões da oferta de creche em São Gonçalo, sendo possível certificar a superioridade quantitativa da rede estritamente privada, com fins de mercado, sobre as demais. A rede pública, somados os totais das matrículas nas creches conveniadas e municipais estatais, vem em segundo lugar. Lembramos que a rede conveniada passa a ser considerada oferta pública, uma vez que é financiada com os recursos públicos da educação do município. Destacamos que, no conjunto da oferta pública, a rede de convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias e filantrópicas, “autodeclaradas” sem fins lucrativos (ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2022; DAVIES, 2014), é superior à municipal estatal que, conseqüentemente, possui a menor participação no conjunto das matrículas de 0 a 3 anos, registradas no município.

No mapa a seguir, é possível visualizar onde se localizam as unidades públicas, considerando as municipais estatais e as conveniadas, que oferecem matrículas na creche, no município.

Mapa 2 – Localização das creches públicas (municipais e conveniadas) – São Gonçalo (2022)



Fonte: Disponível em: <<https://servicos.pmsg.rj.gov.br/mapas.php>>.

As creches públicas, consideradas as municipais estatais e as conveniadas, estão presentes em 41 dos 91 bairros oficiais do município. Logo, em 50 desses, a oferta de educação pública para a faixa etária de 0 a 3 anos é inexistente. Fazemos lembrar, ainda, que o município possui mais 18 bairros que não fazem parte dos cadastros e registros dos órgãos oficiais, mas são historicamente reconhecidos pela população local, o que indica que a carência de creches públicas no município, em termos de cobertura de bairros, pode ser ainda maior.

O Quadro 13, a seguir, detalha a distribuição das creches municipais e conveniadas nos bairros, por distrito, sendo possível identificar a localização de 41 das 43 creches conveniadas e das 26 unidades municipais que atendem à faixa etária correspondente.

Quadro 13 – Unidades Públicas de atendimento à creche (0 a 3 anos) – São Gonçalo (2022)

Distrito	Bairro	População (IBGE/2010d)	Unidades municipais	Creches conveniadas	Total
1º Distrito (15 dos 30 bairros)	Alcântara	14.686	UMEI 01	01	02
	Antonina	7.406		01	01
	Palmeiras	5.550	UMEI 01	02	03
	Boaçú	25.753		01	01
	Centro (Rodo de SG)	6.233	EE municipalizada 01		01
	Colubandê	30.781		01	01
	Fazenda dos Mineiros	5.274		01	01
	Itaúna	18.039		01	01
	Mutondo	26.210	CIEP municipalizado 01	01	02
	Mutuá	13.258	UMEI 01		01
	Porto do Rosa	22.122		01	01
	Rocha	25.942		02	02
	São Miguel	4.437		01	01
	Tribobó	17.722	UMEI 01	01	02
	Trindade	33.889		02	02
2º Distrito (10 dos 20 bairros)	Amendoeira	14.911	UMEI 01	01	02
	Anaia Pequeno	5.637		02	02
	Arsenal	12.484		01	01
	Engenho do Roçado	6.726		01	01
	Ipiíba	1.563	CIEP municipalizado 01		01
	Jockey	11.068		01	01
	Maria Paula	16.069	UMEI 01		01
	Rio do Ouro	10.418	Escola Municipal 01	01	03
			UMEI 01		
	Sacramento	13.485	UMEI 01	01	02
	Santa Isabel	14.600	UMEI 01		01
Bom Retiro	20.799		01	01	
		UMEI			

3º Distrito (6 dos 18 bairros)	Jardim Catarina	73.042	03	03	06
	Laranjal	21.173	Escola Municipal 01		01
	Monjolos	8.717	UMEI 02	02	04
	Raul Veiga	11.054		01	01
	Vista Alegre	23.326		01	01
4º Distrito (4 dos 13 bairros)	Camarão	3.417	UMEI 01		01
	Gradim	16.338	UMEI 01		01
	Neves	11.287		01	01
	Porto Velho	9.972		01	01
5º Distrito (6 dos 10 bairros)	Barro Vermelho	13.352	UMEI 01		01
	Engenho Pequeno	12.284	CIEP municipalizado 01	04	05
	Morro do Castro	6.233	Escola Municipal 01		01
	Pita	13.738		02	02
	Santa Catarina	16.288	UMEI 01	01	02
	Venda da Cruz	6.330	UMEI 01		01
Total	41	631.663	26	41	67

Fonte: A autora, 2022.

A seguir, evidenciamos os bairros em que não existem creches públicas para atendimento educacional às crianças gonçalenses de 0 a 3 anos.

Quadro 14 – Bairros sem a presença de creches públicas – São Gonçalo (2022)

Distrito	Bairro	População (IBGE/2010d)	Unidades municipais	Creches conveniadas	Total
1º Distrito (15 dos 30 bairros)	Brasilândia	6.802	00	00	00
	Cruzeiro do Sul	5.319	00	00	00
	Estrela do Norte	6.549	00	00	00
	Galo Branco	13.687	00	00	00
	Itaoca	3.917	00	00	00
	Lindo Parque	7.386	00	00	00
	Luiz Caçador	5.265	00	00	00
	Mutuaguaçu	5.546	00	00	00
	Mutuapira	9.373	00	00	00
	Nova Cidade	12.920	00	00	00
	Recanto das Acácias	3.244	00	00	00

	Rosane	1.632	00	00	00
	Salgueiro	9.203	00	00	00
	Vila Iara	-----	00	00	00
	Zé Garoto	4.633	00	00	00
2° Distrito (10 dos 20 bairros)	Almerinda	13.769	00	00	00
	Anaia Grande	1.265	00	00	00
	Arrastão	5.119	00	00	00
	Coelho	20.408	00	00	00
	Eliane	4.304	00	00	00
	Ieda	4.205	00	00	00
	Jardim Amendoeira	2.350	00	00	00
	Nova República	7.135	00	00	00
	Várzea das Moças	5.500	00	00	00
	Vila Candoza	1.262	00	00	00
3° Distrito (12 dos 18 bairros)	Barracão	4.696	00	00	00
	Gebara	590	00	00	00
	Guarani	1.808	00	00	00
	Lagoinha	8.014	00	00	00
	Largo da Idéia	2.056	00	00	00
	Marambaia	20.063	00	00	00
	Miriambi	7.603	00	00	00
	Pacheco	13.719	00	00	00
	Santa Luzia	17.045	00	00	00
	Tiradentes	2.676	00	00	00
	Vila Três	4.175	00	00	00
Guaxindiba	3.926	00	00	00	
4° Distrito (9 dos 13 bairros)	Boa Vista	17.197	00	00	00
	Mangueira	3.702	00	00	00
	Parada 40	2.862	00	00	00
	Paraíso	7.114	00	00	00
	Patronato	3.870	00	00	00
	Porto da Madama	7.844	00	00	00
	Porto da Pedra	13.514	00	00	00
	Porto Novo	16.719	00	00	00
Vila Lage	8.919	00	00	00	
5° Distrito (4 dos 10 bairros)	Covanca	12.760	00	00	00
	Novo México	4.429	00	00	00
	Tenente Jardim	2.983	00	00	00
	Zumbi	4.175	00	00	00
Total	50	353.252	00	00	00

Fonte: A autora, 2022.

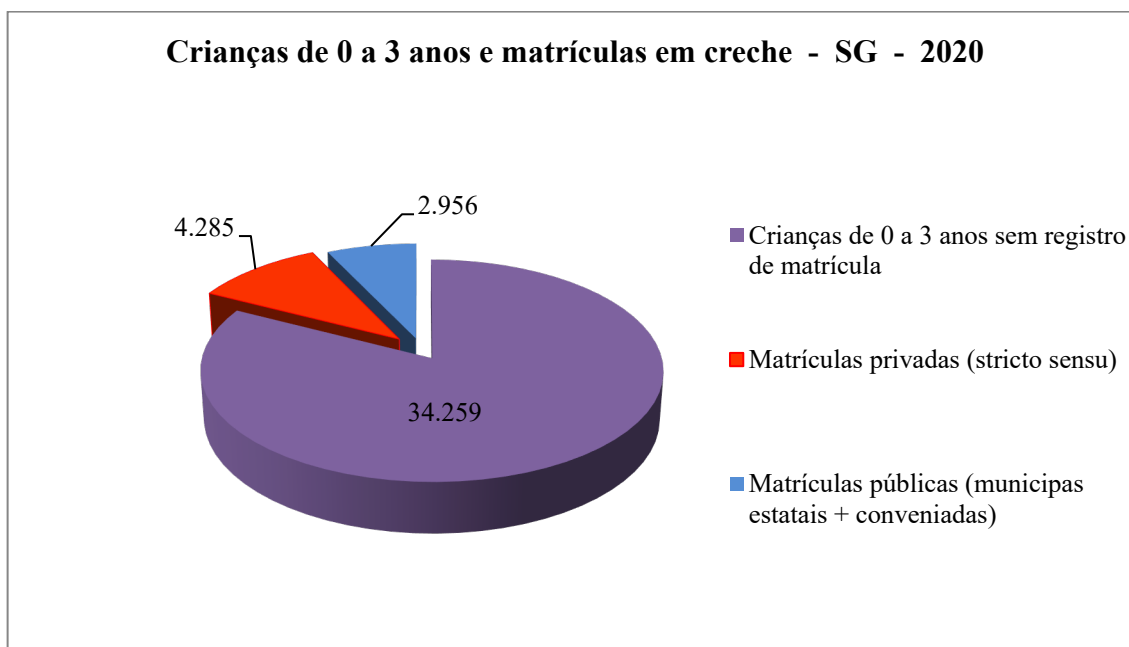
A escassez de creches públicas no município evidencia o histórico processo de negação do direito à educação, especialmente às crianças das parcelas mais pobres da população local. A ausência de atendimento público educacional em mais de 50% dos bairros da cidade é um

problema que impacta diretamente o direito básico de acesso à educação, à medida que as famílias buscam matricular suas crianças de 0 a 3 anos em instituições educativas, ou partem à procura de instituições privadas, ainda que, muitas vezes, a baixo custo, ou para espaços não formais, desprovidos de autorização e acompanhamento pelos órgãos competentes.

Diante desse panorama, evidenciamos a morosidade da atuação do poder público, seja na esfera municipal, seja em regime de colaboração, na manutenção de creches para atendimento às crianças pequenas em São Gonçalo, o que, em tese, vem perpetuando a histórica exclusão desse grupo geracional do direito à educação. Reiteramos que os temas do direito, acesso e permanência a uma Educação Infantil de qualidade (SILVA; DIAS, 2017), desde a mais tenra idade, são discussões relacionadas a esta tese, o que nos leva a reafirmar a importância da luta por políticas públicas eficazes para atendimento educacional à pequena infância, na cidade.

Fazemos lembrar, ainda, que, em 2020, a rede pública de creches, municipais estatais e conveniadas, respondia por, apenas, 7%, aproximadamente, da demanda de 41.500 crianças (MP/RJ, 2022), em média.

Gráfico 13 – Crianças de 0 a 3 anos e matrículas em creche – SG (2020)



Fonte: A autora, 2022.

O Gráfico 13 evidencia o vasto universo estimado em mais de 34 mil crianças na faixa etária de creche que não possui registro de matrículas, revelando a magnitude da restrição do direito à educação às crianças pequenas gonçalenses, fator que as leva, juntamente com suas

famílias, a terem de enfrentar grandes desafios para o alcance desse direito, em termos da relação entre demanda e oferta.

Além do restrito atendimento à creche no território gonçalense, conforme buscamos tratar nesta seção, destacamos a presença do atendimento não formal, caracterizado por creches domiciliares, com serviços de “mães crecheiras” (DELGADO, 2003, 2005; CORREA, 2019; TAVARES, 1992, 2015a; TAVARES; LUCCHESI, 2018), também conhecido como “tomar conta de crianças” (TIRIBA, 2004 *apud* COSTA, 2011, p. 76), como forte expressão do atendimento educacional às crianças gonçalenses, de 0 a 3 anos de idade.

Por tratar-se de um atendimento informal, sem cadastro nos órgãos oficiais de acompanhamento, avaliação e controle do sistema educacional brasileiro, a dimensão desse serviço é de difícil estimativa. Todavia, é possível afirmar que, ao andarmos pelas ruas dos bairros, é comum observarmos placas, pinturas em muros, ou faixas, com mensagens do tipo: “toma-se conta de crianças”, principalmente os localizados nas regiões mais periféricas da cidade.

O estudo realizado nesta seção nos permite concluir que, mesmo após a implantação do FUNDEB, em 2007, com os significativos avanços para a educação das crianças de 0 a 5 anos de idade, a partir da inclusão desse segmento na redistribuição dos recursos do fundo, a rede pública de educação de São Gonçalo ainda apresenta um quadro muito insuficiente de atendimento à creche. Mesmo com a expansão da rede municipal estatal, ainda que discreta em termos absolutos, somada à majoritária rede conveniada, sobretudo em tempos pontuais da política municipal, o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos encontra-se distante do alcance da Meta 1 do atual Plano Municipal de Educação (2015-2024) da cidade (SÃO GONÇALO, 2020a), referente à ampliação de vagas no segmento creche, visando ao atendimento de 50% da demanda.

A próxima seção apresenta o caminho percorrido em busca de conhecer e caracterizar a importância do FUNDEB para o município de São Gonçalo, bem como analisar o papel dos recursos da cesta no financiamento à creche, com vistas a subsidiar o objetivo geral desta pesquisa, de investigar as políticas de financiamento da educação das crianças gonçalenses de 0 a 3 anos, com foco na gestão do fundo.

3.4 O FUNDEB para o financiamento da educação pública em São Gonçalo

Feitas as devidas considerações acerca do atendimento educacional à pequena infância gonçalense, organizamos alguns dados para compreender a importância do FUNDEB na capacidade orçamentária para o financiamento da rede pública de educação de São Gonçalo. Mais adiante, na subseção 3.4.3, apresentamos alguns elementos mais específicos sobre o FUNDEB e o financiamento à educação de 0 a 3 anos, nesse município.

Inicialmente, elaboramos uma série histórica entre os anos de 2010, início da integralidade da complementação da União ao FUNDEB, e 2021. Criado em 2006 e implementado em 2007, foi somente a partir do ano de 2010 que o FUNDEB passou a contar com a integralidade da complementação da União, no valor mínimo de 10%, aos fundos que não atingiam o valor mínimo anual por aluno, estabelecido nacionalmente.⁶⁰

Eventualmente, foi feito um recorte analítico do período dos últimos cinco anos, 2017-2021, objetivando análise mais recente dos dados relacionados ao fundo e ao atendimento à creche, no município.

3.4.1 Um panorama por entre dados

Para a compreensão da importância do FUNDEB no potencial de financiamento da rede pública municipal de educação de São Gonçalo, buscamos conhecer a capacidade total de recurso orçamentário para a educação, no município.

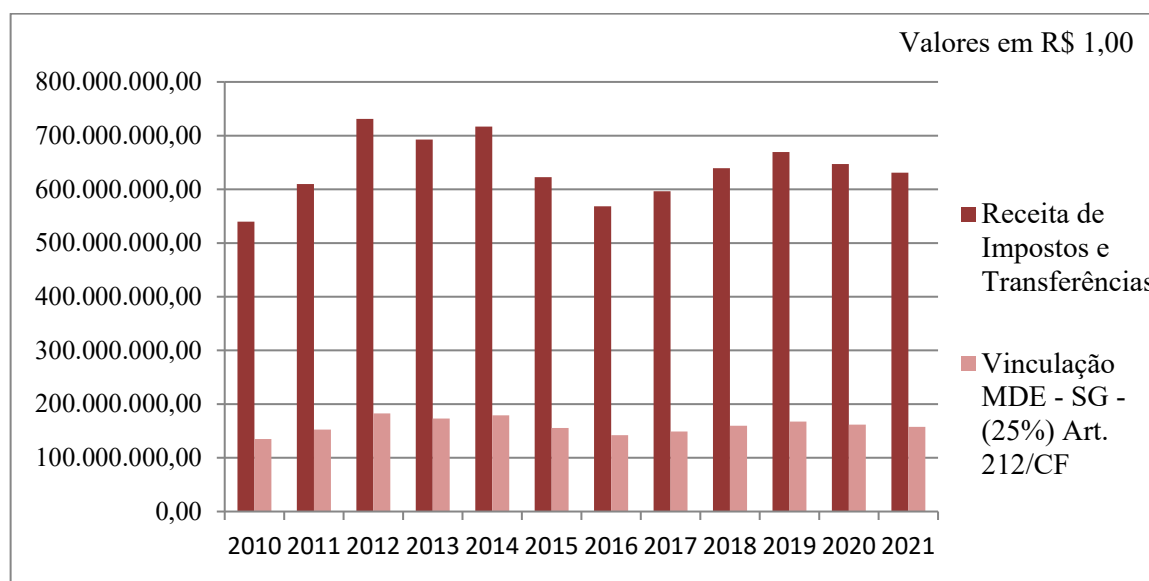
Para tanto, inicialmente, apresentamos os dados do orçamento municipal referentes à receita líquida de impostos e transferências constitucionais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em, no mínimo, 25%, conforme disposto no artigo 212 da CF/88. Posteriormente, mostramos os valores das receitas adicionais advindas das transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como a cota-parte do salário-educação e os repasses vinculados aos principais programas do governo federal

⁶⁰ A implantação do FUNDEB foi progressiva. Em 2009, passou a ser computado o total de matrículas e foram integralizados os recursos dos governos subnacionais. A partir de 2010, a proporção da complementação da União alcançou o mínimo de 10% dos recursos dos estados, DF e municípios que, até os anos anteriores, havia sido fixada em valores monetários mínimos de R\$ 2 bilhões, em 2007, R\$ 3 bilhões, em 2018, e R\$ 4,5 bilhões, em 2009 (BRASIL, 2007).

para a Educação Básica, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

Seguem os valores da receita líquida municipal de impostos e transferências constitucionais e o cálculo da vinculação obrigatória dos 25% a ser destinado à MDE.

Gráfico 14 – Receita resultante dos impostos e das transferências e vinculação de 25% à MDE – SG (2010 - 2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

No Gráfico14, é possível observar a evolução e as variações na arrecadação de impostos e transferências constitucionais pelo município de São Gonçalo e, por conseguinte, nos 25% a serem constitucionalmente vinculados à MDE, ao longo do período 2010-2021. Em 2012 e 2014, o município dispunha dos maiores valores a serem vinculados à MDE, sendo 182 milhões e 790 mil reais, em 2012, e 179 milhões e 248 mil reais, em 2014.

A partir de 2014, ocorre um declínio da economia municipal, acentuado em 2016, ano em que se observa uma considerável diminuição no valor total dos impostos arrecadados. Conseqüentemente, os 25% a serem aplicados em educação, pelo município, caem para, aproximadamente, 142 milhões de reais, representando uma queda de mais de 35 milhões de reais em relação à média entre 2012 e 2014.

A partir de 2016, a recuperação da arrecadação municipal se deu gradualmente, de modo que, em 2019, a vinculação mínima obrigatória a ser destinada à educação pública gonçalense chegou a 167 milhões e 377 mil reais. Em 2020 e 2021, observa-se um novo declínio,

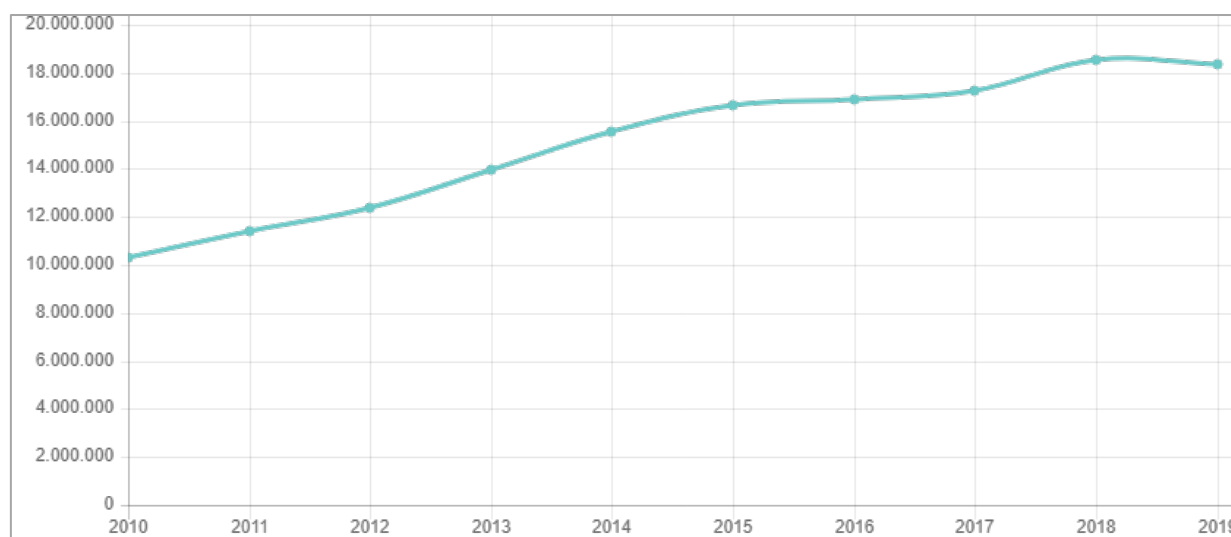
possivelmente impulsionado pela pandemia da Covid-19, refletindo a enorme crise socioeconômica e sanitária que se instalou na esfera local, no Brasil e no mundo.

Uma breve análise da série histórica remete ao “vaivém” (CARVALHO, 2018) por que passou a economia brasileira nas duas últimas décadas, marcada por rápido aquecimento e desaceleração, refletindo uma crise desencadeada por causas múltiplas e complexas. Entre 2004 e 2010 a economia brasileira foi marcada por um crescimento extraordinário, período chamado de “milagrinho brasileiro” por Carvalho (2018) e considerado o passo à frente na “valsa” (CARVALHO, 2018) da economia brasileira. O “passo ao lado” (idem), entre 2011 e 2014, foi marcado por desaceleração, deflagrada pela adoção da agenda empresarial da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, até chegar ao “passo atrás” dos anos 2015-2017, voltado para o desmonte acelerado do frágil Estado de bem-estar brasileiro, “que nos trouxe de volta para o túnel infinito da austeridade [fiscal]” (CARVALHO, 2018, p. 8).

Em São Gonçalo, os indicadores econômicos, tanto os referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), quanto à Receita Líquida de Impostos (RLI), refletem o período em questão.

Os valores anuais do PIB municipal, no período de 2010-2019, estão apresentados no Gráfico 15, a seguir.

Gráfico 15 – Produto Interno Bruto (PIB) – SG (2010-2019)



Fonte: IBGE, 2019d.

De acordo com dados do IBGE (2019d), é possível observar uma pequena desaceleração no crescimento do PIB municipal no período entre 2014 e 2015, e quase uma estagnação entre

2015 e 2016. Em 2017 o crescimento foi bem discreto, voltando a uma pequena acentuação, em 2018. Porém, note-se que, de 2018 para 2019, há inflexão no PIB gonçalense.

A seguir, mostramos o *ranking* do PIB do município e do PIB *per capita*, no conjunto dos 92 municípios fluminenses, no período 2010-2019:

Quadro 15 – Evolução do PIB de São Gonçalo frente aos demais municípios fluminenses (2010-2019)

SG/RJ	Ranking no estado									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB a preços de mercado	6°	8°	8°	8°	7°	3°	3°	5°	6°	6°
	18.351.499,72									
PIB <i>per capita</i>	75°	76°	81°	78°	77°	78°	80°	85°	84°	86°
	16.916,33									

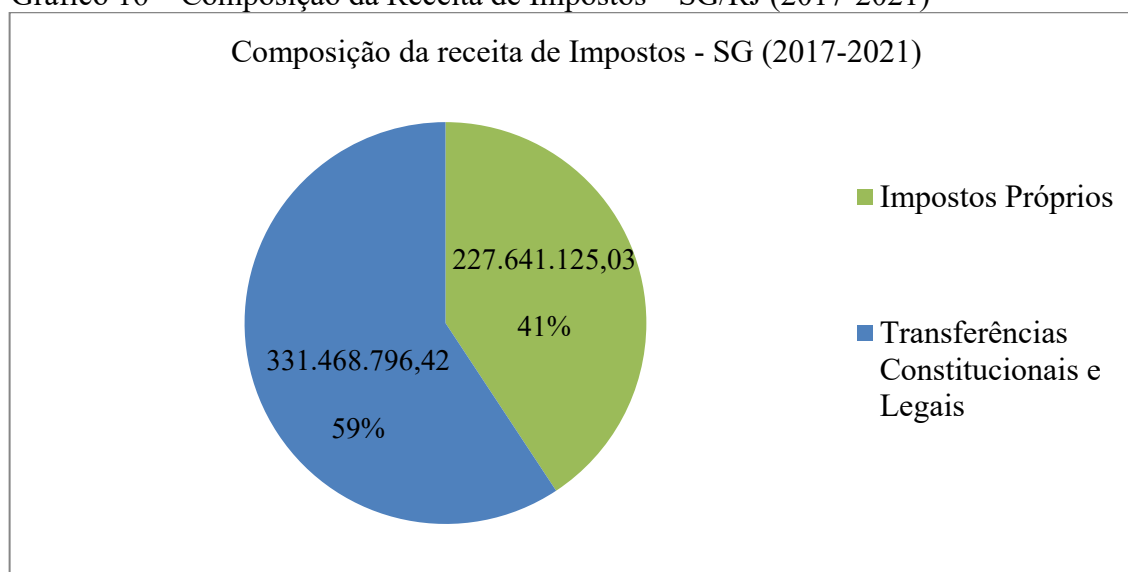
Legenda: Adaptado pela autora, 2021.

Fonte: IBGE, 2019c, 2019d; TCE, 2020.

De acordo com o IBGE, em 2019, o PIB de São Gonçalo foi de 18 milhões e 351 mil reais, levando a cidade a ocupar a 6ª posição, no conjunto dos 92 municípios fluminenses, e a 57ª no *ranking* nacional. Porém, quando considerado o PIB *per capita*, registrado no valor de 16 mil e 916 reais, no mesmo ano, o município cai para a posição 86ª, no estado, e 2.973ª, no conjunto das 5.570 cidades do país (IBGE, 2019c, 2019d).

O Gráfico 16, a seguir, mostra a composição da receita de impostos do município, cuja média foi calculada com base nos últimos cinco anos, 2017 a 2021.

Gráfico 16 – Composição da Receita de Impostos – SG/RJ (2017-2021)



Fonte: A autora, 2022.

Conforme se observa, a receita de impostos do município é composta, em sua maior parte, pelas transferências constitucionais e legais recebidas do estado e da União, que compuseram um percentual maior do que a arrecadação própria, ou seja, do que a arrecadação direta municipal, no período. Esse dado nos permite afirmar que o município de São Gonçalo é dependente das transferências de impostos recebidas, tanto da esfera estadual, quanto da União que, juntas, somam quase 60% no total da receita de impostos do município no período demonstrado.

Acreditamos que o conhecimento sobre a economia e os impostos arrecadados pelo município contribui para visibilizar uma parte importante dos recursos vinculados à MDE e dar transparência à gestão do financiamento da educação pública municipal, desafio mencionado em algumas entrevistas realizadas na pesquisa. Sobre os 25% da Receita Líquida de impostos constitucionalmente vinculados à educação, eis as falas das professoras Maria Alice Veiga e Souza, ex-representante dos/as professores/as (01/2020-12/2021) e ex-presidente do CACS FUNDEB – SG (01/2020-03/2021), Tania Correia da Silva, ex-vice Presidente, 2016-2017, e ex-Presidente, 2018-2019, do CACS FUNDEB – SG, e ex-Secretária do Conselho, 2020-2021, e Janilda Reis do Vale Melo, representante do Conselho Municipal de Educação (CME) no CACS FUNDEB–SG (2018-2022):

Pra onde esse dinheiro foi? O que foi feito desse dinheiro? Onde ele está sendo investido? Uma coisa que não era papel do CACS FUNDEB, mas que em outras comissões a gente tentou achar e nem o Ministério Público achou, é como está sendo aplicado o valor que cabe à Prefeitura investir, que são os 25%. Onde está sendo investido? Como é que está sendo investido? Você tá entendendo? E a gente não conseguiu ter muita clareza disso. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Maria Alice Veiga e Souza)

[...]

Agora, com quanto que a prefeitura entrou, por exemplo, pra pagar o professor, o funcionário...? E a contrapartida da prefeitura, não existe? E os 25% aprovados em lei? Você tá entendendo? Então, no papel, na contabilidade está bonitinho. Chegou “x”, saiu “x” pra pagamento. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Maria Alice Veiga e Souza)

Inclusive, para além do repasse do FUNDEB, o governo tem que repassar 25% dos impostos que não compõem o FUNDEB pra educação. E não existe essa transparência. [...] a gente precisa ter transparência pra que se destine esse outro fundo de arrecadação, que não o FUNDEB. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva)

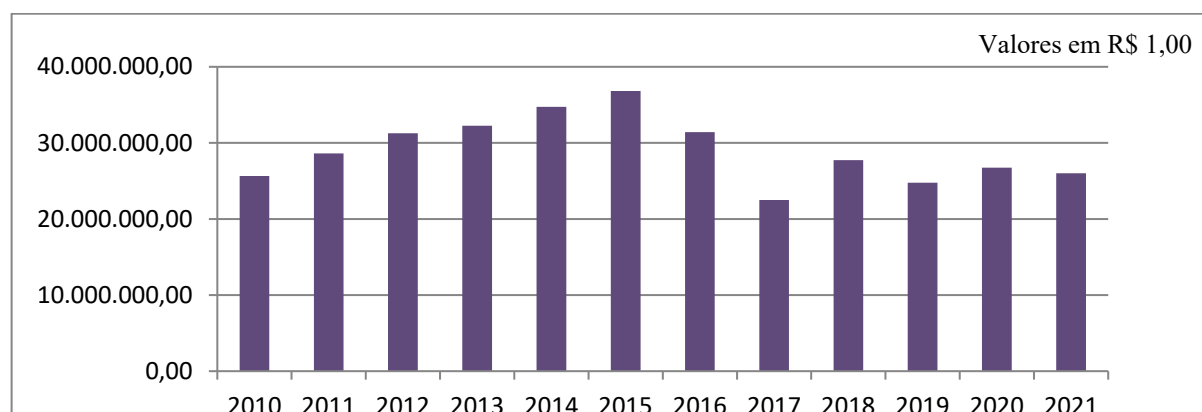
[...] o CACS FUNDEB precisaria fazer [...] uma escuta à sociedade com relação às necessidades, trazer transparência das verbas públicas. Isso, infelizmente, a gente não tem conseguido fazer. E é uma denúncia constante. Se você pegar as atas, você vai ver que é uma denúncia constante, da parte do Sindicato e do CME. (Excerto da entrevista realizada em 15/03/2022 com Janilda Reis do Vale Melo)

Seguindo no intuito de caracterizar a capacidade orçamentária do município de São Gonçalo, com vista a examinar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, partimos para outra fonte constitucional de financiamento da educação e de notada representação em termos de volume e regularidade, que são as transferências efetuadas por meio do FNDE, inscritas nas principais políticas de assistência financeira, de responsabilidade da União, à Educação Básica, no país (FARENZENA, 2021).

Primeiramente, serão mostradas as transferências relativas à cota-parte do salário-educação e, posteriormente, às vinculadas ao PDDE, ao PNAE e ao PNATE.

Distribuídos proporcionalmente pelo número das matrículas da rede pública municipal de educação, os repasses provenientes do salário-educação para o município de São Gonçalo registraram os seguintes valores, entre os anos de 2010 e 2021:

Gráfico 17 – Transferências recebidas do salário-educação – SG (2010-2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

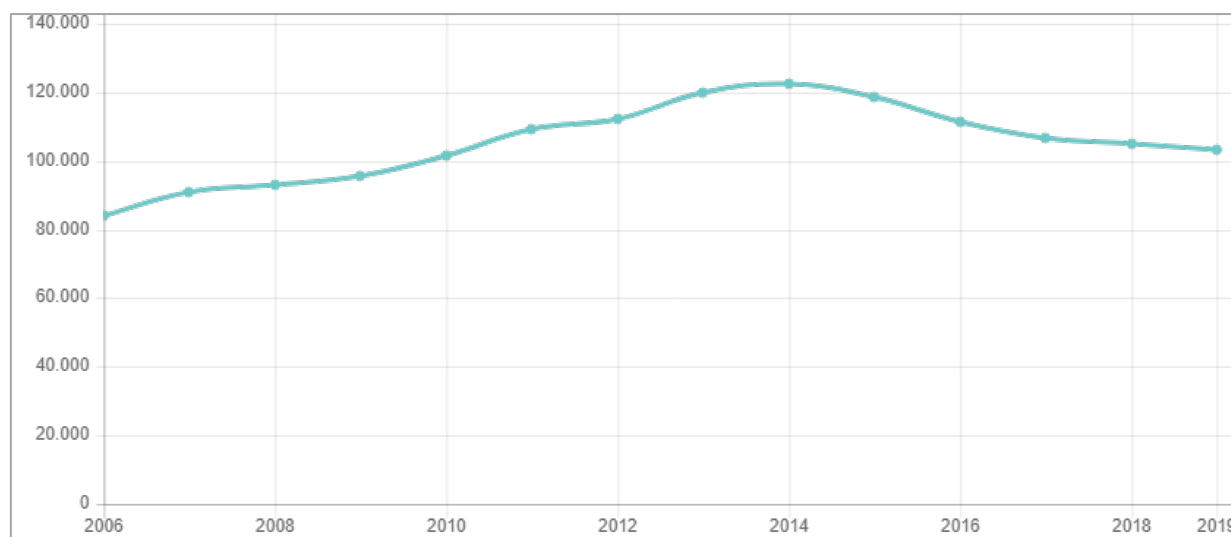
No Gráfico 17, é possível observar uma evolução ascendente dos recursos recebidos da repartição do salário-educação, entre os anos de 2010 e 2015, saindo de pouco mais de 25 milhões e meio de reais, em 2010, e chegando a quase 37 milhões, em 2015, ano em que registrou o maior valor na série demonstrada. Em 2016 e 2017, verifica-se uma queda brusca, diminuindo para 22 milhões e meio de reais, em 2017, o que representa uma diminuição de mais de 14 milhões de reais em relação ao ápice registrado em 2015. Nos últimos 5 anos, 2017-2021, a média dos repasses do salário-educação para São Gonçalo ficou em 25 milhões e meio de reais, retroagindo ao valor do início da série, em 2010.

Longe de almejarmos comparações simplistas diante de um cenário complexo, acreditamos que as variações nos repasses das cotas do salário-educação refletem o cenário que assolou o país, a partir de 2015, período de intensa crise no mercado de trabalho, com aumento

estrutural do desemprego e queda do poder de compra dos salários (CARVALHO, 2018). Lembramos que o salário-educação é uma receita adicional para a Educação Básica pública, oriunda da contribuição social recolhida mensalmente por empresas e calculada sobre o total das remunerações dos empregados segurados, prevista no § 5º, do art. 212, da CF/88 (BRASIL, 1988).

A propósito, o Gráfico 18 mostra o quantitativo de pessoas ocupadas assalariadas no município de São Gonçalo, entre os anos de 2006 e 2019, de acordo com o Cadastro Central de Empresas (2019), divulgado pelo IBGE (2019b).

Gráfico 18 – Pessoas Ocupadas Assalariadas – SG (2006-2019)



Fonte: IBGE, 2019b.

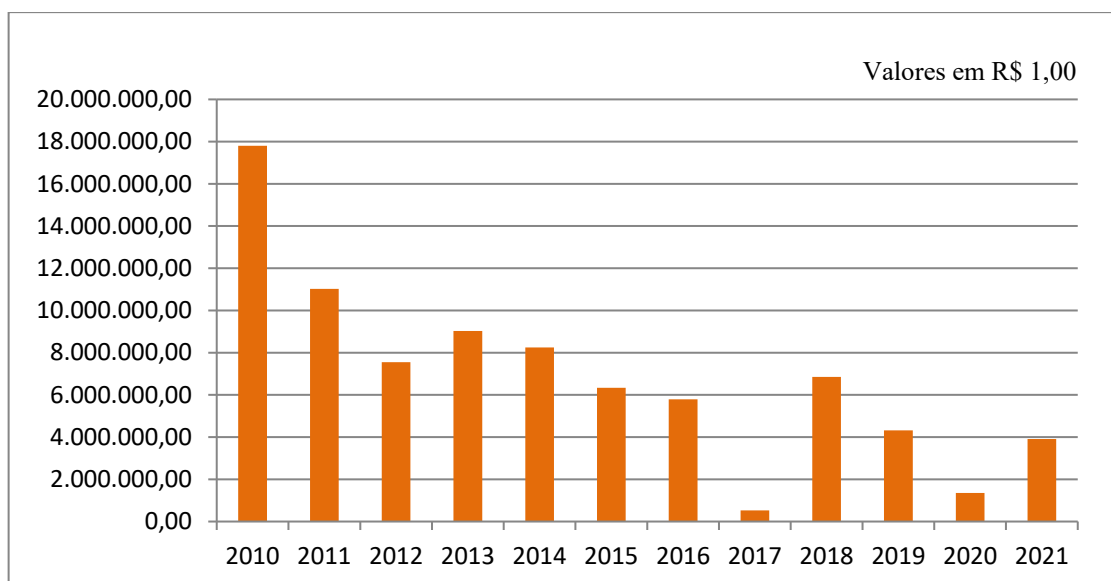
No Gráfico 18, é possível observar uma curva ascendente no número de pessoas ocupadas assalariadas, em São Gonçalo, entre os anos de 2006 e 2014. A partir de 2015 há uma sucessiva inflexão, até o ano de 2019. Segundo o IBGE, em 2019, o percentual da população gonçalense ocupada, em relação à população total, era de 11,1%, o equivalente a pouco mais de 120 mil pessoas (IBGE, 2019). Ainda segundo a mesma fonte, em 2010, o salário médio mensal dos gonçalenses era de 2 salários mínimos e o percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo era de 34,5%, colocando o município, neste último quesito, na posição 49ª, no conjunto dos 92 municípios do estado, e 3.675ª, no país (IBGE, 2010b).

Além das duas fontes de receitas até o momento descritas, ou seja, os 25% da receita líquida de impostos, incluídas as transferências, e os repasses recebidos do salário-educação, outros recursos são acrescidos à MDE na esfera municipal, complementando a capacidade de

financiamento da educação pública gonçalense. Destarte, apresentamos os valores das transferências recebidas do FNDE vinculadas aos principais programas do governo federal para a Educação Básica.

O Gráfico 19, a seguir, apresenta os valores dos repasses recebidos do FNDE, pelo município de São Gonçalo, vinculados ao PDDE, ao PNAE e ao PNATE, entre os anos de 2010 e 2021. Para efeitos da elaboração do referido gráfico, o valor descrito é o resultado da soma das transferências recebidas para os três programas citados. Eventualmente, referente ao período demonstrado, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), base das consultas que realizamos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), identificaram alguns recursos recebidos do FNDE como “Outras Transferências”, os quais foram somados aos recursos vinculados aos três principais programas citados.

Gráfico 19 – Transferências recebidas do FNDE – SG - (2010-2021)



Legenda: Os Programas do FNDE considerados foram: PDDE, PNAE e PNATE.

Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

No Gráfico 19, é possível observar as variações nas transferências recebidas do FNDE pelo município de São Gonçalo, ao longo do período 2010-2021. Cabe destacar que a série descrita foi elaborada a partir dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE, disponíveis no SIOPE, que registraram grande oscilação nos montantes dos repasses do FNDE ao município.

Note-se que os valores flutuam muito de um ano para o outro. Em 2010, somou-se o maior valor, registrando quase 18 milhões de reais. O menor valor repassado ao município ocorreu em 2017, registrando menos de 550 mil reais. A média dos repasses do FNDE a São Gonçalo, nos últimos 5 anos, 2017-2021, foi de pouco mais de 3 milhões de reais, valor bem abaixo da média dos 7 anos anteriores, 2010 a 2016, de quase 9 milhões e quinhentos mil reais.

Destacamos que a série histórica abrange diferentes gestões do governo federal, compreendendo uma parte da ex-presidenta Dilma Rousseff, a gestão de seu vice, Michel Temer, e a do ex-presidente Jair Bolsonaro, períodos que abarcam contextos políticos e econômicos diversos e conflitantes, e que demarcam as tendências mais recentes da política federal na Educação Básica do país.

É possível inferir que a brusca diminuição dos repasses do FNDE, em 2017, possa estar relacionada à implementação da EC nº 95/2016, que estabeleceu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país, limitando os reajustes das despesas primárias da União à inflação do ano anterior, o que impôs uma trava à atuação do Estado brasileiro como provedor de investimentos públicos, especialmente na área das políticas sociais.

Segundo Amaral (2017), a partir da análise da execução orçamentária do Poder Executivo da União, em 2017, “o valor aprovado [na Lei Orçamentária Anual (LOA)] para o MEC decresceu 9,87 pontos percentuais descontando-se a inflação” (AMARAL, 2017, p. 19). Assim, é possível afirmar que a EC nº 95/2016 bloqueia os recursos financeiros para o desenvolvimento de ações que venham a fomentar a participação financeira da União na Educação Básica, em todo o país, bem como promove a “morte” do PNE (2014-2024) (AMARAL, 2017). De acordo com estimativa de Rossi *et al.* (2019) *apud* Farenzena (2021, p. 8), com a regra do “Teto de Gastos”, os 18% de gasto obrigatório em MDE como proporção da receita líquida de impostos da União cairão para 16%, em 2026.

Em direção semelhante, Farenzena (2021) relaciona o decréscimo de recursos nas principais ações de assistência financeira do governo federal à Educação Básica às imposições contidas na EC nº 95/2016. Ao analisar a evolução da execução orçamentária de responsabilidade do FNDE entre os anos de 2014 e 2020, tendo em conta o primeiro e o último ano pesquisados, a autora constatou diferença de 23% nas transferências das cotas estaduais e municipais do salário-educação e de 49% e 66% nas ações de apoio à manutenção e implantação de escolas de Educação Infantil, respectivamente.⁶¹

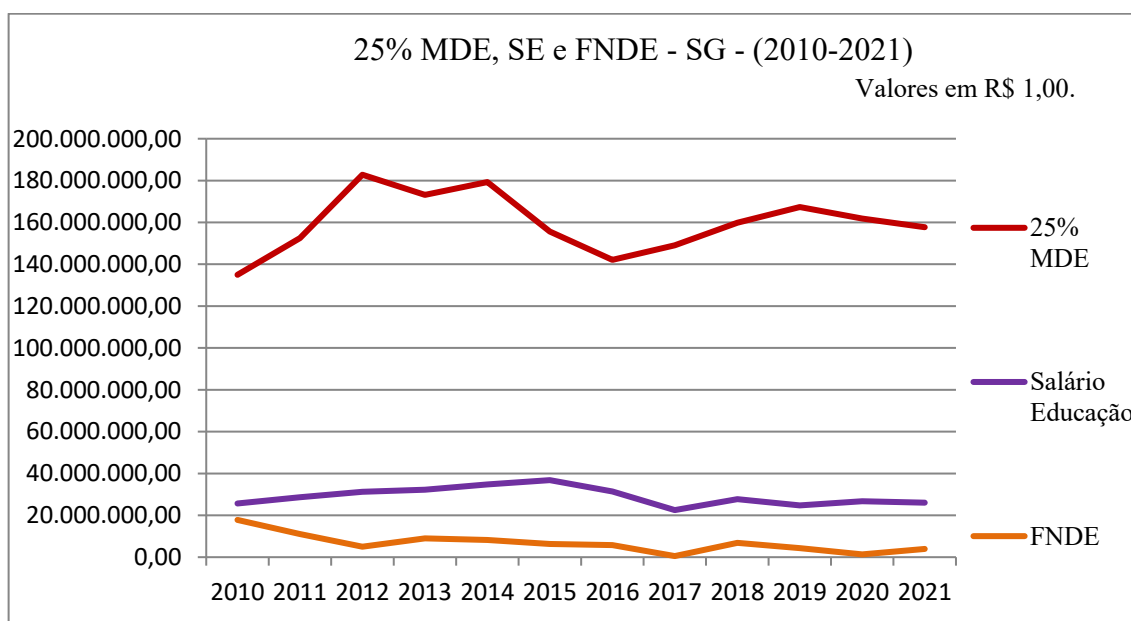
⁶¹ Nesse contexto, um grande retrocesso é o fato de que, enquanto a ação de “Apoio à Manutenção da Educação Infantil” (Brasil Carinhoso), prevista no art. 4º da Lei nº 12.722/2012 (BRASIL, 2012), foi revogada pela Medida Provisória (MP) nº 1.061/2021, de autoria da Presidência da República, esta mesma MP prevê, na

Em suma, pesquisas (AMARAL, 2017; FARENZENA, 2021) têm apontado que a política de austeridade fiscal imposta pela EC nº 95/2016, no âmbito federal, vem impactando direta e negativamente a disponibilidade de recursos federais para a educação, especialmente a Educação Infantil, o que agudiza o encolhimento das despesas da União nas políticas de cooperação e assistência financeira junto às diversas redes de ensino, no país.

Com base nas fontes até aqui descritas para o financiamento educacional, em São Gonçalo, quais sejam: 1. 25% sobre a receita líquida de impostos; 2. recursos recebidos do salário-educação; e 3. recursos recebidos do FNDE vinculados aos principais programas do governo federal para a Educação Básica, como o PDDE, PNAE e o PNATE, é possível estimar a capacidade parcial de financiamento educacional no município.

Assim, por ora, apresentamos a disposição das três fontes de recursos mencionadas:

Gráfico 20 – Capacidade parcial de financiamento educacional – SG (2010-2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

Acreditamos que o conhecimento da capacidade orçamentária do município de São Gonçalo, no que tange ao mínimo dos 25% sobre a receita líquida de impostos, complementada pelas transferências recebidas do FNDE como a cota-parte do salário-educação e as vinculadas aos principais programas do governo federal para a Educação Básica, PDDE/PNAE/PNATE,

contramão, a implantação do “auxílio criança cidadã”, permitindo o pagamento de creches privadas, a ser concedido a famílias elegíveis que tenham crianças entre 0 e 48 meses. No momento desta escrita, a referida MP, aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão, aguarda edição do Decreto Legislativo no Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

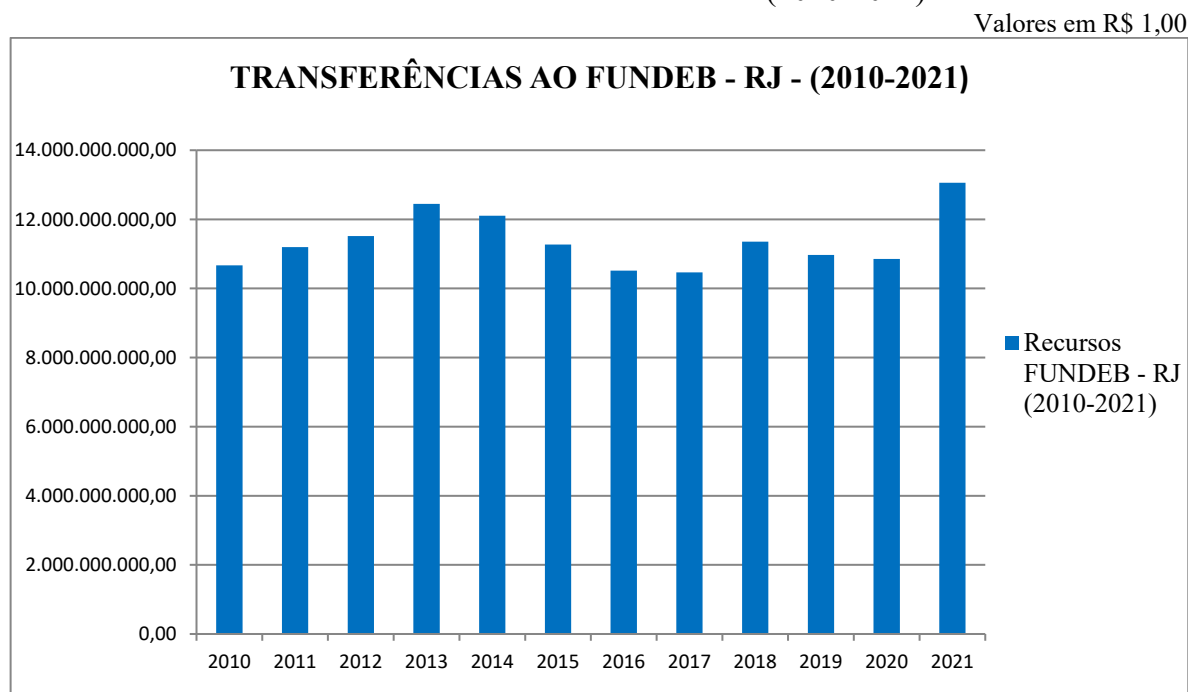
possibilita conhecer a importância da política do FUNDEB para o financiamento da educação pública municipal gonçalense, o que veremos na subseção a seguir.

3.4.2 O FUNDEB e a educação pública municipal gonçalense

Nesta subseção, buscamos compreender o papel do FUNDEB, seus impactos e importância frente à capacidade orçamentária para o financiamento da educação pública no município de São Gonçalo. Para tanto, apresentamos alguns dados sobre os recursos do fundo, tanto no âmbito estadual, quanto municipal.

O Gráfico 21, a seguir, demonstra o total anual dos valores acumulados no FUNDEB, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2010-2021, incluída a complementação da União, em 2020, possibilitando melhor visualização da evolução dos recursos do respectivo fundo, no período.

Gráfico 21 – Total Anual dos Recursos do FUNDEB – RJ (2010-2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

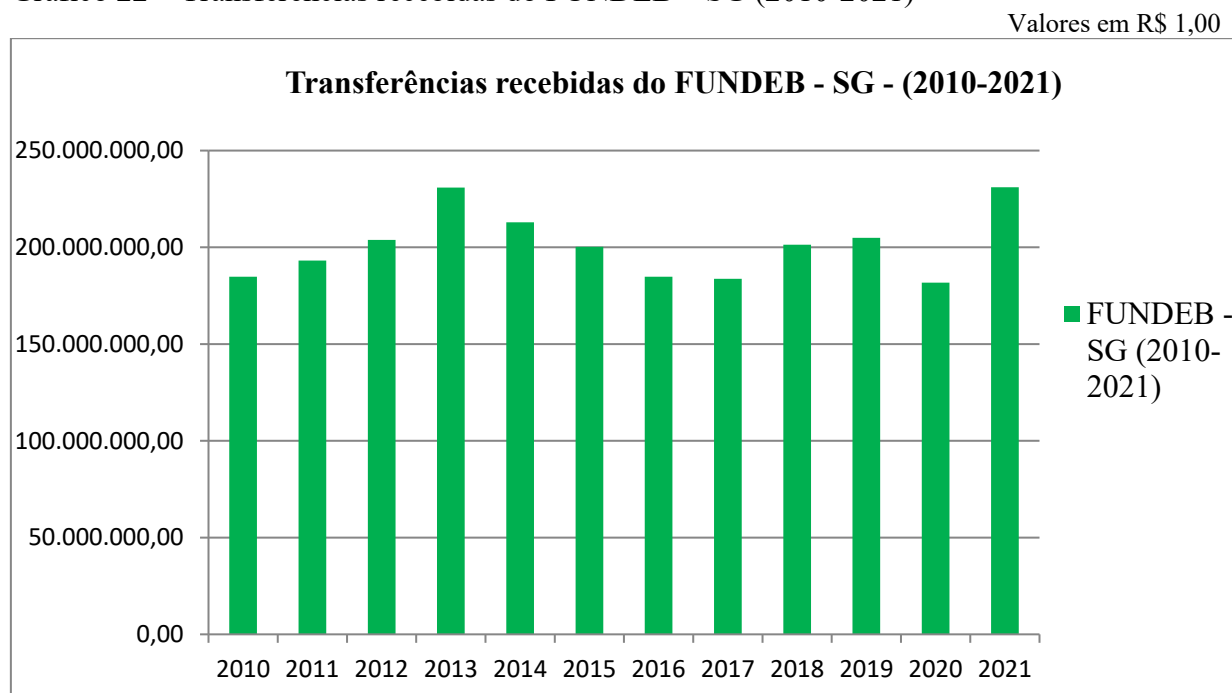
Fonte: A autora, 2022.

Em 2010, os recursos do FUNDEB, no estado do Rio de Janeiro, foram da ordem de quase 11 bilhões de reais, chegando a quase 12 bilhões e meio em 2013. A partir de 2014,

refletindo os cenários de crise econômica que assolaram o país (CARVALHO, 2018) e o estado do Rio de Janeiro (BITTAR; COSTA, 2017; O ESTADO DE S. PAULO, 2017; ODDO NOGUEIRA, 2021; OSÓRIO, 2021), inicia-se um declínio que se acentua no período de 2016 e 2017, chegando a registrar, neste último ano, pouco mais de 10 bilhões de reais, ou seja, valor ainda menor do que o registrado no início da série, em 2010. Entre 2018 e 2020, a média dos recursos ficou num patamar inferior aos anos anteriores a 2015, apontando pouco mais que 11 bilhões de reais. Note-se uma evolução positiva no volume dos recursos em 2021 que, apesar das consequências da crise mundial da pandemia da Covid-19, revelou um salto para mais de 13 bilhões de reais.⁶²

Conhecidos os valores totais dos recursos da cesta do FUNDEB, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, na série 2010-2021, a seguir, demonstramos os valores redistribuídos ao município de São Gonçalo, no mesmo período.

Gráfico 22 – Transferências recebidas do FUNDEB – SG (2010-2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

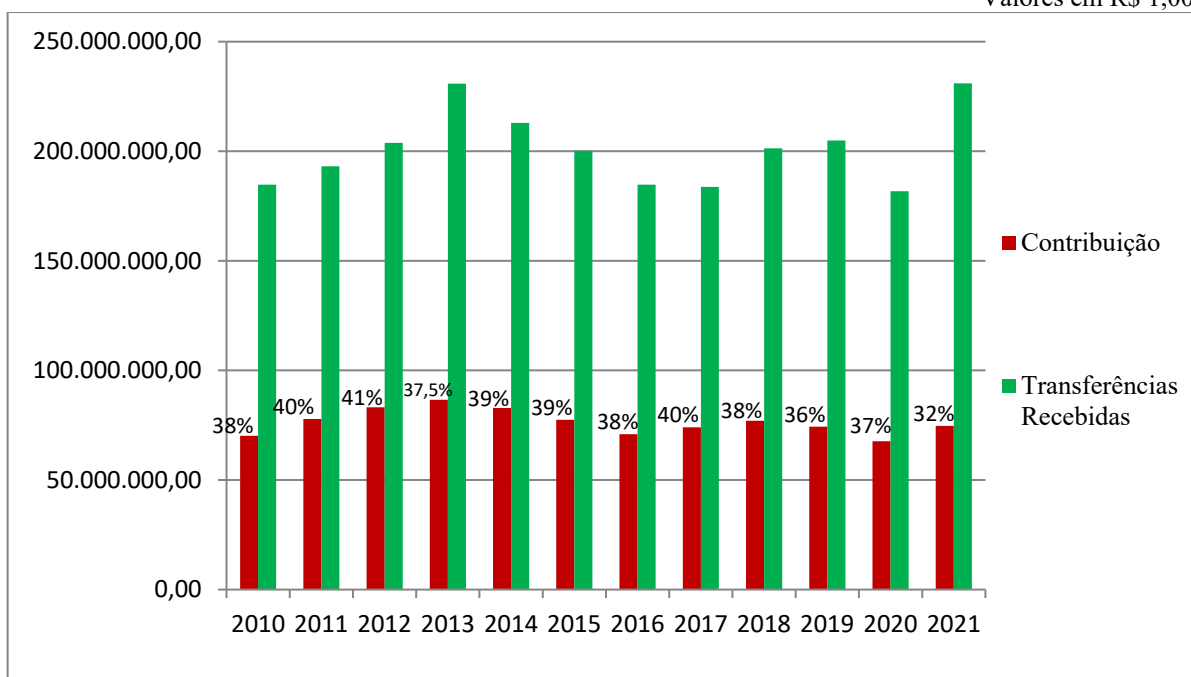
⁶² Diante do aumento dos recursos do FUNDEB, em 2021, convém atentar para a PEC 13/2021, que prevê a desresponsabilização dos gestores públicos dos entes da federação que não cumprirem a obrigatoriedade de aplicação dos percentuais mínimos dos recursos em MDE. O texto da PEC prevê que a compensação financeira dos recursos não investidos em educação em 2020 e 2021 poderá ser feita até 2023. Fontes: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/15/senado-aprova-em-1o-turno-isencao-de-gestores-por-nao-cumprirem-gastos-minimos-em-educacao>>. Acesso em: 27 fev. 2022, e <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148543>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

Note-se que, em geral, as transferências do fundo ao município acompanham a evolução do gráfico estadual em termos de variação e volume de recursos. Lembramos que a repartição é calculada com base nas matrículas públicas, ponderadas, da rede municipal de educação, sendo, portanto, discretamente flutuantes. Os valores dos repasses expressam o período de crescimento econômico até 2013, seguido de queda até 2017. Em 2018 e 2019 verifica-se uma recuperação nos valores recebidos, seguida de expressiva queda em 2020, ano de início da pandemia da Covid-19. Em 2021, é possível observar significativa elevação no total das transferências dos recursos do FUNDEB ao município.

No intuito de investigar os benefícios e a importância da política do FUNDEB para São Gonçalo, buscamos conhecer a relação entre a repartição e a participação do município nos recursos do fundo. O Gráfico 23 a seguir apresenta os valores das contribuições municipais, bem como das transferências recebidas pelo município, entre os anos de 2010-2021. Lembramos que a contribuição municipal à cesta de recursos do fundo é calculada em 20% das receitas de alguns impostos vinculados à MDE, sendo eles: Fundo de Participação do Município (FPM), Cota-Parte ICMS, Cota-Parte IPI-Exportação, Cota-Parte ITR, Cota-Parte IPVA e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD).

Gráfico 23 – Contribuição X Transferências recebidas do FUNDEB – SG (2010-2021)

Valores em R\$ 1,00



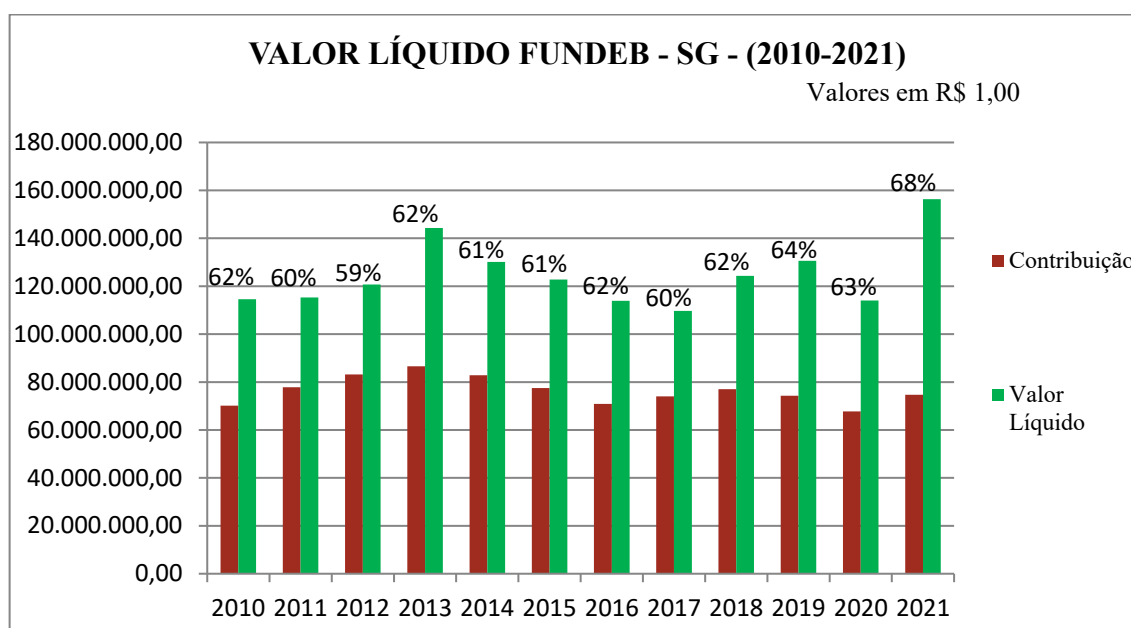
Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022..

Nesse histórico, é possível visualizar que São Gonçalo contribui com menos recursos ao fundo estadual do que recebe, haja vista que os repasses, no período 2010-2021, corresponderam, em média, a 38% sobre o total das transferências recebidas. Percebe-se que o percentual da contribuição municipal ao fundo, em 2021, foi o menor do período, registrando 32% em relação ao valor recebido no mesmo ano. Assim, é possível afirmar que São Gonçalo é dependente do FUNDEB, cujo montante recebido é maior do que a contribuição municipal. Ou seja, o município de São Gonçalo participa com menos recursos ao fundo do que é beneficiado.

A seguir, é possível visualizar o resultado líquido das transferências do FUNDEB recebidas pelo município.

Gráfico 24 – Valor Líquido – FUNDEB – SG (2010-2021)



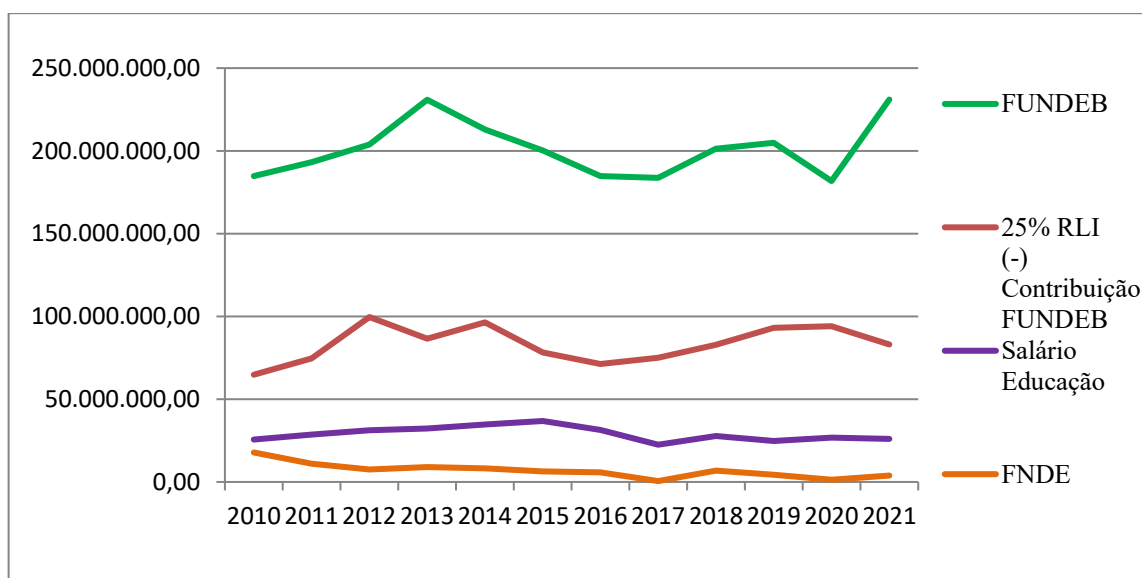
Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

O resultado líquido dos repasses do FUNDEB para o município, no período, foi, em média, de 62% em relação ao valor destinado, reafirmando a importância do fundo para o financiamento da educação pública municipal gonçalense, na medida em que São Gonçalo recebe mais recursos do fundo do que envia. Percebe-se que o percentual do valor líquido, em 2021, foi superior em relação a todos os anos anteriores da série, alcançando 68%, o que torna possível ratificar a participação expressiva do fundo na capacidade do gasto municipal com MDE.

O panorama apresentado, finalmente, permite conhecer a importância do FUNDEB para o financiamento da educação pública municipal gonçalense. Assim, o Gráfico 25 caracteriza as principais fontes vinculadas à MDE, no município.

Gráfico 25 – Caracterização da capacidade de financiamento educacional – SG (2010-2021)



Fonte: A autora, 2022.

Observando o Gráfico 25, é possível afirmar que a fonte de maior valor no total dos recursos para o financiamento da educação pública municipal gonçalense é o FUNDEB, seguida pelos 25% sobre a RLI municipal, deduzida a contribuição ao fundo e, por último, pelas transferências recebidas do FNDE, incluídos o salário-educação e os programas do governo federal para a Educação Básica.

Seguindo no objetivo desta pesquisa de investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, com foco na gestão do FUNDEB, no município de São Gonçalo/RJ, apuramos que a gestão administrativa dos recursos da educação do município, incluído o fundo, estava vinculada à Secretaria Municipal de Fazenda, até o ano de 2018, setor responsável por todo o orçamento municipal, até então. A partir da publicação da Portaria Conjunta entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Secretaria do Tesouro Nacional, FNDE/STN nº 2, de 2018, com as novas disposições dos órgãos do nível central para a administração dos recursos do FUNDEB,

[...] foi criado o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo/RJ (FME/SG) por meio de lei municipal de nº 857/2018, publicada em 12 de julho de 2018, dispondo sobre o órgão responsável pela administração dos recursos do FUNDEB.

O Fundo Municipal de Educação (FME/SG) será administrado pela Secretaria Municipal de Educação por meio do Secretário Municipal, definindo em seu art. 4º que, “*são atribuições do Secretário Municipal de Educação de São Gonçalo: I - Gerir o Fundo Municipal de Educação – FME/SG e estabelecer políticas de aplicação dos seus recursos*” (SÃO GONÇALO, 2018 *apud* MOTTA, 2020, p. 149).

O Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo (FME/SG), Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED), recentemente criado pela Lei Municipal nº 857/2018 (SÃO GONÇALO, 2018), direciona os recursos do FUNDEB para a pasta da educação, sob a responsabilidade do respectivo Secretário Municipal. Tal conjuntura somente foi estabelecida após publicação da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 2, de 2018, indicando que o município de São Gonçalo alçou ao novo cenário administrativo dos recursos da educação por determinação da política do governo federal.

As demais receitas vinculadas à MDE passaram à administração da Secretaria Municipal de Educação somente a partir de 2021, por força da Lei Municipal nº 1.252/2021 (SÃO GONÇALO, 2021), publicada em 24 de agosto de 2021, que altera a Lei Municipal anterior, nº 857/2018 (SÃO GONÇALO, 2018), ampliando as fontes a serem administradas pela Secretaria Municipal de Educação, por meio do Fundo Municipal de Educação (FME/SG).

Durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa, tivemos acesso a alguns depoimentos sobre a recente criação do Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo (FME/SG).

Em relação ao Fundo Municipal nós avançamos porque, em 2018, quando o Fundo foi criado, a administração era só com o FUNDEB. E agora, em 2021, vieram mais fontes, né, da educação, o Salário-Educação, por exemplo. Vão ter mais fontes e a Secretaria está com maior autonomia de gerência. Ao mesmo tempo, a gente esbarra ainda em algumas coisas. Ah, vieram mais fontes?... Ok. Mas não é tão simples. A gente precisa de contador. Aí a gente precisa de uma equipe, que ainda está atrelada à Secretaria de Fazenda, que é o chamado Controle Interno. Mas a gente acaba precisando, ainda, desse setor, do nosso Controle Interno, da Secretaria de Fazenda, porque a gente não tem autonomia, ainda, pra caminhar sozinho. Tem gente habilitado com cursos, fiscalmente falando, pra fazer isso.

Agora a gente já tem contador. Se eu não me engano, tem dois contadores. Mas isso é pouco, né? Mas a gente tá se organizando, aqui, pra isso. Já temos o setor de orçamento. Mas o setor de controle tem auxiliado a gente muito, porque eles é que estão acostumados.

A administração de todos os recursos pelo Fundo Municipal está sendo paulatina, como eu te falei. Porque a gente precisa estar indo, estar vindo... Estão fazendo várias reuniões, né? Não é uma coisa assim, rápida. Envolve várias questões. Então, tem que ser pessoas especializadas. (Excerto da entrevista realizada em 24/03/2022 com a professora Tatiana Felix, Assessora Pedagógica das Creches Conveniadas e ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão da Secretaria Municipal de Educação)

Em 2018, o então governo Nanci criou essa lei municipal, [...]. A Secretaria teria que ter autonomia. Teria que ter um CNPJ independente. Não poderia ser o da prefeitura, porque a gestão do dinheiro deveria ser feita pelo ordenador das despesas, e este deveria ser o Secretário Municipal de Educação. Na ocasião, a prefeitura criou esse fundo. Ele não existia. [...] Até mesmo pra evitar o desvio de finalidade. [...] Mas eu volto a dizer e afirmar que o Secretário de Educação não tem autonomia financeira.

Não tem autonomia política e nem administrativa para gerir os recursos financeiros da educação do município. [...] Nós fomos a favor da criação de um Fundo Municipal de Educação de verdade! Não esse! Um fundo onde todas as fontes pudessem ser geridas com autonomia, a fonte 06, que é o Salário-Educação, o dinheiro do PNATE, do PNAE, do PRINFÂNCIA, todo o dinheiro. [...] É como se tivesse um grande cofre aqui no município e todo o dinheiro é jogado lá dentro, e não está separado o que é da Educação. Na hora, só existe uma formalidade contábil na prestação de contas. [...] E esse Fundo Municipal ele não existe, na realidade. Não existe autonomia financeira da Secretaria para gerir esse Fundo. Ele é um documento meramente formal. Tipo assim, o Secretário, ele assina, mas ele não tem autonomia. Até hoje é isso. (Excerto da entrevista realizada em 25/03/2022 com Tania Correia da Silva, ex-vice presidente, ex-presidente e ex-secretária do CACS FUNDEB – SG).

O secretário municipal de Educação, senhor Maurício Nascimento de Almeida, também emitiu parecer com relação à criação do Fundo Municipal de Educação (FME) (SÃO GONÇALO, 2018, 2021), em entrevista concedida nesta pesquisa, em 18 de julho de 2021,

Os recursos da educação eles eram geridos pela Secretaria de Fazenda, pela prefeitura, e não pela Educação. [...] no final de 2018, foi constituído o Fundo Municipal de Educação (FME). Em um primeiro momento, ele só trouxe os recursos do FUNDEB. Então, os recursos do FUNDEB passaram a ser geridos pela Secretaria de Educação, a partir de janeiro de 2019. A lei foi de 2018, mas o fundo passou a ser operado em janeiro de 2019. [...] Em 2021, nós tivemos uma alteração na Lei do Fundo e trouxemos todas as outras fontes, [...] ou seja, todos os recursos da educação passaram a ser geridos pela educação. (Excerto da entrevista realizada em 18/07/2022 com Maurício Nascimento de Almeida, secretário municipal de Educação)

Do ponto de vista da organização administrativo-burocrática, prosseguiu o secretário,

Nós não tínhamos uma Subsecretaria de Contabilidade e Finanças, o que nós temos agora [...]. Hoje em dia, nós temos uma equipe de tesouraria, uma equipe de Controle Interno, e se consegue dar muito mais efetividade à gestão dos recursos da educação. Nós não temos mais uma interferência direta de outros órgãos da prefeitura. Os recursos da educação são tratados e geridos dentro da própria educação [...]. (Excerto da entrevista realizada em 18/07/2022 com Maurício Nascimento de Almeida, secretário municipal de Educação)

Ao ser solicitado que falasse sobre a autonomia na gestão dos recursos, por meio do Fundo Municipal, o secretário conduziu sua fala nos seguintes termos:

A gente conseguiu mais efetividade, mais rapidez na conclusão dos processos. [...] A gente ganhou muito mais autonomia. [...] antes, a gente tinha que convencer a prefeitura, a Procuradoria, a Fazenda, o Controle Interno, ou outros órgãos da prefeitura, que a gente precisava realizar uma determinada despesa, por exemplo. [...] Então a gente vem com bastante autonomia, [...] para a pasta da educação, pra gerir os recursos necessários. E uma celeridade muito grande. É claro que as nossas decisões continuam passando pela Procuradoria, pelo Executivo. (Excerto da entrevista realizada em 18/07/2022 com Maurício Nascimento de Almeida, secretário municipal de Educação)

A partir das falas dos nossos interlocutores, que refletem a relação dialética da palavra em seus diferentes contextos (BAKHTIN, 2014), foi possível perceber a presença de alguns fatores e tensões envolvidos na gestão dos recursos da educação, no município. Partindo das questões sobre a criação do Fundo Municipal de Educação (FME/SG) (SÃO GONÇALO, 2018, 2021), propostas para diálogo nas entrevistas,⁶³ percebemos que os depoimentos indicam uma complexidade de elementos que incidem sobre o campo do financiamento educacional, seja por força do poder central, como foi o caso da publicação da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 2, de 2018, seja pelas disputas e pelos conflitos que se manifestam na esfera local.

No caso do município, identificamos desde questões técnico-burocráticas às relações políticas entre diferentes representantes e agentes, na esfera do poder local. A depender dos pontos de vista e posições políticas, a gestão dos recursos da educação por meio do FME/SG ganha descrição, qualificação e sentidos distintos. No que tange à dimensão técnico-burocrática, surgiram questões como a necessidade de criação e estruturação de uma equipe com formação e experiência específica para atuar na nova Subsecretaria de Contabilidade e Finanças, o que demandou a disponibilidade de profissionais, como contadores, entre outros, aptos a atuarem em tal setor, o que foi qualificado como um processo paulatino.

No que tange à dimensão política, a questão da gestão foi enunciada sob diferentes apreciações, nas quais o princípio da autonomia ganhou sentidos distintos. Dos pontos de vista do secretário municipal de Educação, Maurício Nascimento de Almeida, e do subsecretário de Contabilidade e Finanças, Maurício Knupp de Almeida, a autonomia revestiu-se do sentido de “efetividade”, “rapidez na conclusão de processos” e “celeridade”, o que foi definido como “autonomia de gerência”. Nesse caso, a “autonomia de gerência” significa não mais ser necessária a intermediação com outros órgãos da prefeitura, como a Secretaria de Fazenda e o Controle Interno. Os recursos passaram a ser tratados e geridos na própria Secretaria de Educação enquanto, antes da criação do FME/SG, era necessário o convencimento desses e outros órgãos da prefeitura para a realização de determinadas despesas.

Por outro lado, do ponto de vista da ex-vice-presidente (2016-2017) e ex-presidente (2018-2019) do CACS FUNDEB-SG, e ex-secretária do Conselho (2020-2021), Tania Correia da Silva, o secretário de Educação carece de autonomia financeira, política e administrativa para gerir os recursos financeiros da educação do município. A gestão por meio do FME/SG não passaria de um processo meramente técnico, indicando que, mesmo com a gestão dos recursos sob a responsabilidade direta da Secretaria de Educação, ainda há um denso trabalho

⁶³ Os roteiros das entrevistas podem ser consultados nos Apêndices desta tese.

para a conquista da credibilidade social a respeito dos procedimentos necessários a um processo de orçamento democrático e participativo, em suas múltiplas instâncias.

De todo modo, consideramos que a “autonomia de gestão” referida pelo secretário municipal de Educação e pelo subsecretário de Contabilidade e Finanças é relativa, uma vez que ainda se fazem necessários o diálogo e o alinhamento junto à Procuradoria e ao Executivo, podendo, até mesmo, estar subordinada a seus representantes, o que foi demonstrado no trecho da entrevista com o secretário de Educação, Maurício Nascimento de Almeida, “[...] É claro que as nossas decisões continuam passando pela Procuradoria, pelo Executivo”.

No âmbito mais geral, não percebemos, na fala do secretário municipal de Educação, referência específica à dimensão da gestão democrática junto aos representantes dos diferentes segmentos da comunidade educacional, o que sugere que a gestão dos recursos da educação, no município, precisa avançar no diálogo junto aos dispositivos sociais de participação, acompanhamento e regulação, como o CACS-FUNDEB, por exemplo, contribuindo para consolidar um processo de decisões compartilhadas relativas ao planejamento orçamentário da educação.

Em diálogo com Davies (2005), na subseção 2.4.3 *Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e o Novo FUNDEB*, no Capítulo 2 desta tese, refletimos acerca dos desafios para a consolidação do Estado enquanto instância democrática no que tange às políticas de financiamento da educação, dadas as dissonâncias nas relações estabelecidas entre as Secretarias de Educação e demais órgãos governamentais e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) enquanto espaços de construção democrática, no que diz respeito à gestão do orçamento educacional, nas esferas correspondentes.

Enfim, os enunciados das entrevistas revelaram que o tema da gestão dos recursos orçamentários da educação, em São Gonçalo, é um tanto ou quanto conflituoso, nos possibilitando identificar a coexistência de um conjunto de elementos que se inter-relacionam e condicionam a administração dos recursos educacionais no município. Contudo, acreditamos que o FME/SG seja um avanço, cujos desafios, conflitos e tensões fazem parte do processo político de luta por uma gestão mais democrática dos recursos da educação.

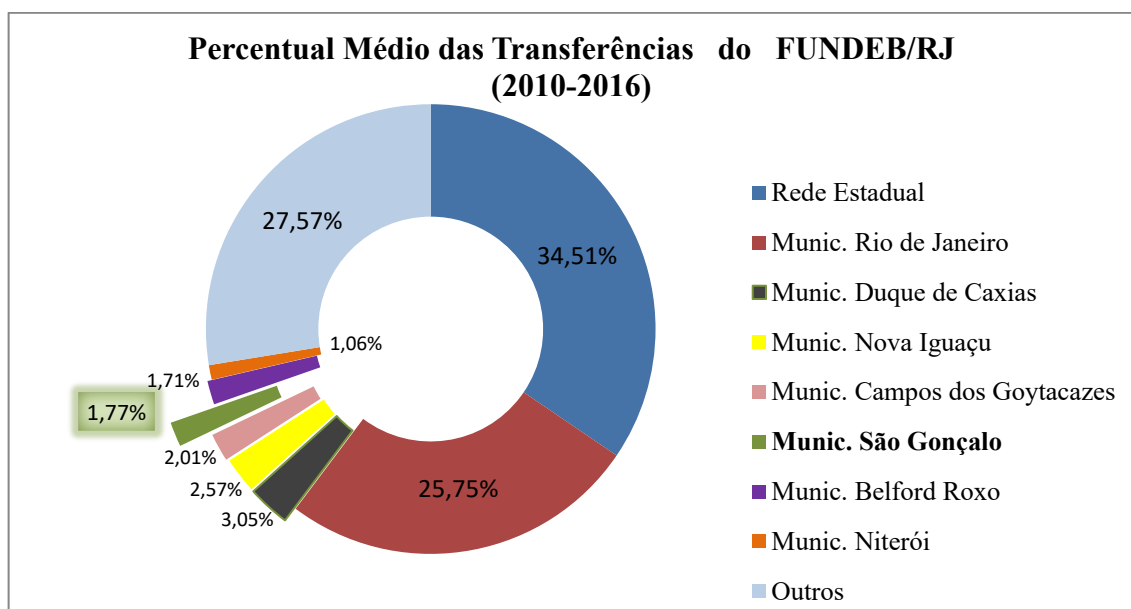
Acreditamos que os elementos aqui destacados estejam entrelaçados a um todo complexo (ALVARENGA; TAVARES, 2015; VIEIRA, 2011) e refletem os múltiplos movimentos envolvidos na gestão do financiamento educacional, na cidade. Sobre esse aspecto, Coutinho (1995) já descrevera sobre as complexidades que estão envolvidas no campo de formulação de políticas, corroborando nossa compreensão sobre as múltiplas correlações de forças (POULANTZAS, 1985) e representações de interesses (COUTINHO, 1995), que se

pretendem hegemônicos, e que compreendemos estarem envolvidos no campo do financiamento educacional, na esfera local investigada, conforme expusemos.

Enfim, constatada a importância do FUNDEB na capacidade de financiamento da educação pública gonçalense, o que mostramos nesta subseção, e feitas as considerações sobre alguns elementos de tensão que estão envolvidos na gestão dos recursos, na esfera local, optamos por compartilhar algumas informações acerca da posição ocupada pelo município de São Gonçalo na repartição dos recursos do fundo, no conjunto dos 7 (sete) municípios mais populosos do estado do Rio de Janeiro, de acordo com estimativa divulgada para o ano de 2021, pelo IBGE (2010d), o que nos permite problematizar o regime de colaboração, no que tange aos desafios de articulação entre os entes federados, com destaque para os municípios que apresentam as maiores demandas educacionais.

Os Gráficos 26 e 27, a seguir, descrevem a média dos repasses dos recursos do FUNDEB fluminense, começando pela rede estadual de educação e seguindo pelo conjunto dos municípios elencados. Vale lembrar que os repasses do fundo são realizados a partir de índices calculados com base nas matrículas prioritárias ponderadas das respectivas redes públicas de educação. Primeiramente, a média das repartições foi calculada entre os anos de 2010 e 2016.

Gráfico 26 – Percentual Médio das Transferências do FUNDEB/RJ (2010-2016)



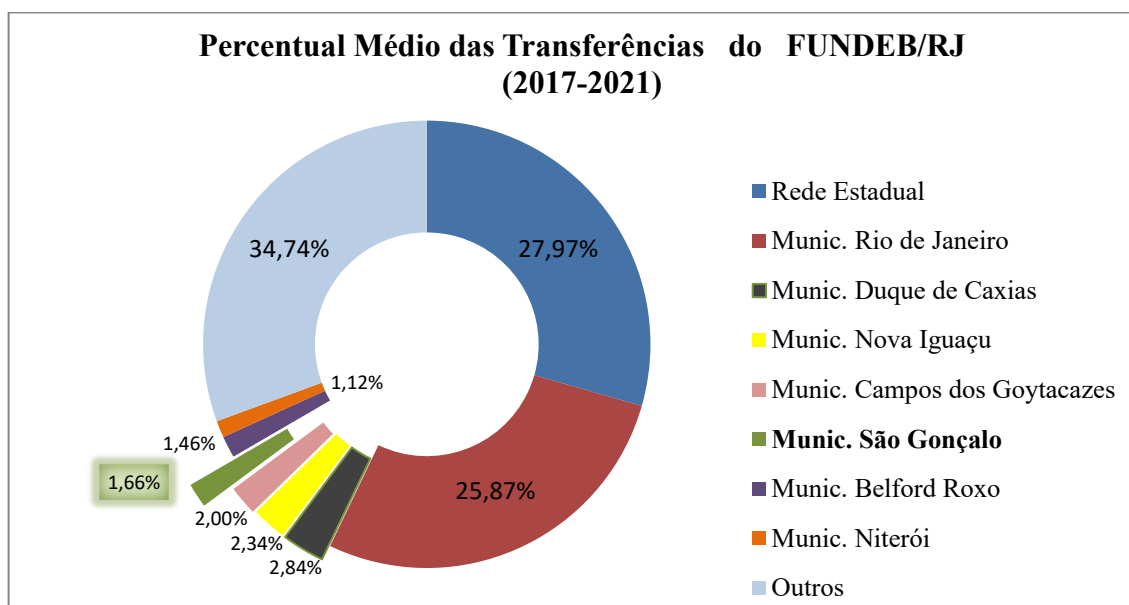
Fonte: A autora, 2022.

Uma análise aprofundada dos dados demonstrados no Gráfico 26, no âmbito das políticas de financiamento da educação, demanda considerar uma ampla gama de variáveis, como, por exemplo, a capacidade de arrecadação própria de cada ente e quanto cada um

contribui para a cesta dos recursos do FUNDEB, o que torna a tarefa complexa. Contudo, de maneira geral, é possível visualizar que os entes que recebem os maiores valores dos recursos do Fundo são o estado e a capital.

A seguir, mostramos a média das repartições, calculada com base nos últimos 5 anos, entre 2017 e 2021.

Gráfico 27 – Percentual Médio das Transferências do FUNDEB/RJ (2017-2021)



Fonte: A autora, 2022.

A divisão nos dois intervalos históricos, 2010-2016 e 2017-2021, possibilita visualizar as alterações e os movimentos com relação à repartição do fundo entre os entes elencados, em ambos os períodos. É possível constatar a diminuição, ainda que discreta, no percentual médio do valor repassado a quase todas as redes, com destaque para a rede estadual, que passou de 34,51%, no intervalo anterior, de 2010 a 2016, para 27,97%, entre 2017-2021. As únicas redes que não apresentam queda na média dos percentuais recebidos do fundo são a de Niterói e a da capital.

Davies e Alcântara (2019) já alertaram para a retração da rede estadual de educação do estado do Rio de Janeiro, que teve uma queda de mais de 630 mil matrículas entre 2010 e 2017. Somente em São Gonçalo, no período, foram menos 44.388 mil (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019). Segundo o Laboratório de Dados Educacionais (LDE, 2020), 8 (oito) Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e 8 (oito) Escolas Estaduais foram municipalizadas, no município.

Segundo os autores, também houve diminuição de mais de 134 mil matrículas na Educação Básica no conjunto das redes municipais, em todo o estado, apesar de ter ocorrido

aumento na receita em todas as 92 prefeituras. Em São Gonçalo, a despeito do aumento das matrículas na creche, conforme demonstramos na seção anterior deste capítulo, a diminuição no Ensino Fundamental da rede municipal, segundo os autores, foi de quase 12 mil matrículas, entre 2007 e 2017 (DAVIES; ALCÂNTARA, 2019).

A seguir, é possível visualizar a posição ocupada pelo município de São Gonçalo no *ranking* dos repasses do FUNDEB, no âmbito do estado fluminense. A terceira coluna mostra a média do valor dos repasses anuais para cada ente, no período dos últimos 5 anos (2017-2021). A quarta coluna mostra o total das matrículas na Educação Básica nas respectivas redes públicas de educação. Na sequência, a última coluna mostra a estimativa populacional dos entes.

Quadro 16 – *Ranking* das Transferências do FUNDEB/RJ (2017-2021)

Posição nos repasses recebidos do FUNDEB	Rede Estadual / Municípios	Percentual Médio dos Repasses do FUNDEB (2017-2021)	Matr. Ed. Básica Estadual / Municipais (INEP, 2020)	População (IBGE, 2021)
1º	Rede Estadual	27,97% 2.996.324.885,16	779.091	---
2º	Rio de Janeiro	25,87% 2.771.835.399,43	637.309	6.775.561
3º	Duque de Caxias	2,84% 304.435.185,49	74.150	929.449
4º	Nova Iguaçu	2,34% 251.108.131,89	62.962	825.388
5º	Campos dos Goytacazes	2,00% 213.764.940,33	52.223	514.643
6º	São Gonçalo	1,66% 177.523.211,65	42.654	1.098.357
7º	Belford Roxo	1,46% 156.762.709,96	39.910	515.239
8º	Niterói	1,12% 120.426.955,06	26.892	516.981

Fonte: A autora, 2022.

No Quadro 16, é possível observar que, no conjunto da rede estadual e os 7 (sete) municípios mais populosos do estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo ocupa a 6ª (sexta) posição na média dos recursos recebidos do fundo, no período 2017-2021. Também é possível constatar que, apesar de ser a segunda cidade mais populosa do estado, a rede pública municipal de educação gonçalense é a 5ª (quinta), em número de matrículas na Educação Básica, compreendendo a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

O cenário descrito evidencia os inúmeros desafios que se colocam às relações interfederativas, no que tange às políticas de financiamento e democratização do acesso à educação, no estado. Autores como Abicalil e Neto (2010), Souza, Alcântara e Vasconcelos (2015), entre outros, alertam que o regime de colaboração entre os entes federados é um aspecto crucial para a implementação de políticas públicas eficazes à garantia do direito educacional à população e propõem que é necessário avançar para além do estágio prescritivo, e pouco indutor, às esferas do poder público.

Os autores evidenciam que a literatura pertinente vem apontando múltiplas dificuldades para a consolidação do regime colaborativo, o que limita o alcance das metas dos Planos de Educação, especialmente no atendimento à educação de 0 a 3 anos, segmento mais vulnerável, em termos de oferta/acesso, na concorrência entre as competências prioritárias dos entes federados, uma vez que não está incluída na escolarização obrigatória. Outrossim, lançam proposições em direção a possíveis e efetivas experiências de colaboração nos marcos legais vigentes, ainda que incipientes e carentes de maior definição e objetividade.

De acordo com Motta (2020), a efetivação da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de São Gonçalo (2015-2014), Lei nº 1.067, de 2020 (SÃO GONÇALO, 2020a), referente à ampliação de vagas para a creche, esbarra na ausência de normas para regulamentação do sistema de colaboração entre os entes federados. A pesquisa da autora corrobora os estudos de Souza, Alcântara e Vasconcelos (2015) sobre as previsões do regime de colaboração na gestão da educação, em São Gonçalo/RJ, a partir de uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação (2006-2015).

No caso do município gonçalense, as redes estadual e federal não compõem participação direta na Educação Infantil, em contraposição ao determinado na CF/88, na LDBEN, nº 9.394/96 e no PNE (2014-2024), que estabelecem a responsabilidade de todos os entes federados em relação à Educação Básica obrigatória. Esse descompasso contribui para que a expansão da oferta de creche, compreendida na faixa etária de 0 a 3 anos, continue preterida, diante da obrigatoriedade educacional a partir da pré-escola, aos 4 anos de idade (BRASIL, 2013).

Conforme expõem Davies e Alcântara (2019), o estado do Rio de Janeiro induziu a municipalização da Educação Infantil por meio da Lei Estadual nº 4.528, de 2005 (RIO DE JANEIRO, 2005), art. 61, fixando um prazo de três anos para cessar a oferta estadual de matrículas nesse segmento educacional. Entretanto, a Lei Estadual nº 5.311, de 2008 (RIO DE JANEIRO, 2008), prescreveu que o fim dessa oferta se daria em 2010, além da progressiva transferência das matrículas do primeiro segmento do Ensino Fundamental para os municípios,

conforme prescrito no Plano Estadual de Educação (PEE), fixado pela Lei Estadual nº 5.597 (RIO DE JANEIRO, 2009). Ainda segundo o autor, o município de São Gonçalo ficou entre os cinco, todos da região metropolitana fluminense, que mais sofreram com a queda brusca e gradativa da oferta estadual na Educação Básica, entre 2007 e 2017.

Com base nesse cenário fluminense, ratificamos a importância do regime de colaboração entre os entes da federação para a garantia do direito à educação, principalmente nos contornos do federalismo fiscal brasileiro, que impõe inúmeros desafios à capacidade de financiamento educacional, sobretudo aos municípios com demanda expressiva, como é o caso de São Gonçalo.

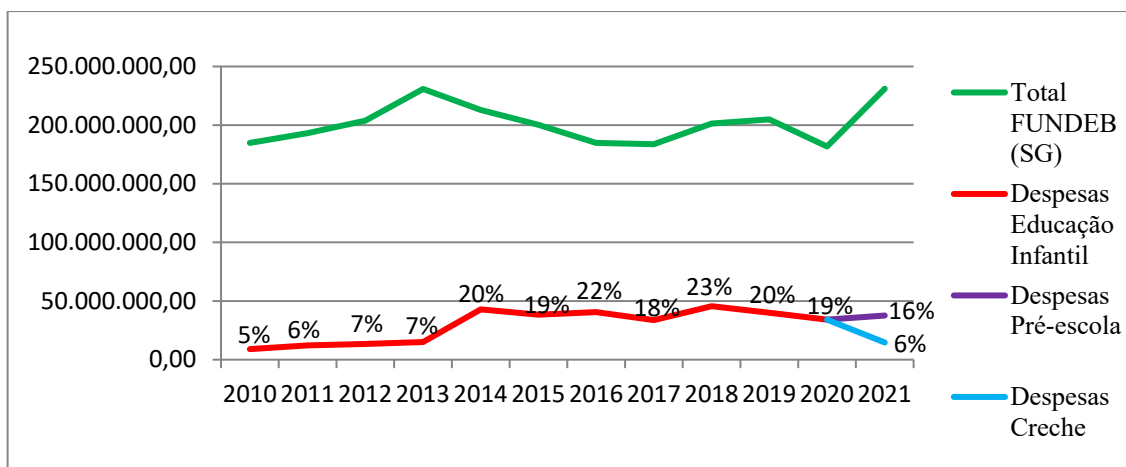
Nesta subseção, esperamos ter conseguido mostrar a importância do FUNDEB na capacidade de financiamento para a educação pública municipal, em São Gonçalo, assim como alguns elementos de tensão presentes na gestão dos recursos da educação por meio da recente criação do Fundo Municipal de Educação (FME/SG). A seguir, abordamos o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, de modo mais específico.

3.4.3 O FUNDEB e a educação de 0 a 3 anos em São Gonçalo

Constatada a importância do FUNDEB para o município de São Gonçalo, partimos para o conhecimento das despesas efetuadas no segmento creche, na rede pública municipal de educação, comparando-as ao total anual dos recursos do fundo, no município.

O Gráfico 28 demonstra as despesas efetuadas com os recursos do FUNDEB/SG (2010-2021):

Gráfico 28 – Despesas efetuadas com os recursos do FUNDEB – SG (2010-2021)



Legenda: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

Fonte: A autora, 2022.

Os dados da linha histórica, apresentados no Gráfico 28, foram consultados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Esses relatórios identificam as despesas do FUNDEB em duas áreas: “Pagamento dos Profissionais do Magistério” e “Outras Despesas”, discriminadas nos segmentos da “Educação Infantil e Ensino Fundamental”. Para efeitos de elaboração do gráfico, foram somadas as despesas liquidadas na Educação Infantil, nas duas áreas referidas.

Na pesquisa realizada constatamos que, entre os anos de 2010, 2011 e 2012, não constam despesas do FUNDEB com “Pagamento dos Profissionais do Magistério”, na Educação Infantil pública em São Gonçalo. Logo, nesses anos, os dados do gráfico se referem apenas às “Outras Despesas”, nessa etapa educacional. A declaração de despesas expressamente destinadas ao “Pagamento dos Profissionais do Magistério”, na Educação Infantil, consta, pela primeira vez, somente a partir do ano de 2013, no valor de R\$ 242.820,39.⁶⁴ Supomos que tal evento possa estar relacionado à Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que institui a escolarização obrigatória a partir dos 4 anos de idade, fator que pode ter levado à necessidade de comprovação de despesas com os recursos do fundo ao magistério no segmento pré-escolar, porém, não apuramos tal hipótese.

Nos quatro primeiros anos da série, entre 2010 e 2013, nota-se uma despesa tímida na Educação Infantil com os recursos do FUNDEB, equivalente a 5% em 2010, 6% em 2011 e 7%

⁶⁴ Valor atualizado pelo IPCA/IBGE de dezembro de 2021.

em 2012 e 2013. No ano de 2014, observa-se um salto para 20%, percentual que se mantém na média até 2020.

Somente a partir de 2021 é possível identificar as despesas efetuadas na Educação Infantil, separadas entre creche e pré-escola, quando os Relatórios do SIOPE passam a especificá-las. Acreditamos que tal mudança seja um avanço e que possa estar relacionada ao Novo FUNDEB, cujos 10,5% do total dos 23% da complementação da União, na forma de Valor Aluno Ano Total (VAAT), deverão ser divididos em 50% com a Educação Infantil, o que imprime a necessidade de maior detalhamento na prestação de contas desse recurso. Entretanto, lembramos que o município de São Gonçalo não recebe a complementação VAAT.

Somados os 16% das despesas no segmento da pré-escola, aos 6% na creche, chega-se ao total de 22% das despesas efetuadas pelo município com os recursos do FUNDEB na Educação Infantil, em 2021. Vale ressaltar que os percentuais da linha histórica em questão foram calculados sobre o total anual dos recursos do FUNDEB no município gonçalense, portanto, sobre valores absolutos flutuantes.

Não foi possível relacionar o comportamento e as variações entre a oferta de vagas no segmento creche na rede pública de educação de São Gonçalo com as despesas do FUNDEB, uma vez que os Relatórios do SIOPE não as especificam, mas as apresentam de modo integrado, compreendendo ambos os segmentos, creche e pré-escola, como componentes da etapa da Educação Infantil. Conforme se observa no Gráfico 28, somente em 2021 é possível verificar os dados específicos sobre as despesas na creche, o que fragilizou a análise do intervalo histórico apresentado.

No que tange ao financiamento das creches conveniadas com os recursos do FUNDEB, os Relatórios do SIOPE não contêm essa especificação. O instrumento que tornou possível nos aproximarmos de tais despesas foi a publicação dos Extratos dos Termos de Fomento no Diário Oficial do município (SEMED, 2021a). De acordo com o que tratamos na subseção 3.3.4, *A oferta conveniada*, atualmente, existem 43 creches conveniadas com a prefeitura de São Gonçalo, com vigência entre 1 de setembro de 2021 e 31 de agosto 2024 (SEMED, 2021a), cuja *per capita* é estimada no valor de R\$ 379,40, mensais.

Observe a Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Termos de Fomento SEMED – SG (2021-2024)

MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO / RJ	
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
Termos de Fomento SEMED	
(2021-2024)	
<i>Per capita</i> mensal estimada: R\$ 379,40	
Número de Convênios	Estimativa Mensal do Fomento por Convênio (R\$)
5	22.764,00
1	23.522,80
1	24.661,00
1	25.040,40
2	30.352,00
1	31.869,60
2	31.110,80
2	34.146,00
2	35.284,00
2	37.940,00
2	41.734,80
1	44.769,00
3	45.528,00
1	47.804,40
1	49.322,00
1	51.219,00
1	51.598,40
1	55.392,40
1	55.771,80
8	56.910,00
1	59.186,40
2	61.273,10
1	65.636,20
Total: 43	Total Geral: R\$ 1.835.155,20

Fonte: A autora, 2022.

Identificamos variações na *per capita* de 7 convênios nos Extratos dos Termos de Fomento publicados no D.O. da prefeitura, todas acima do valor-base estimado, chegando à variação máxima de R\$ 568, 48. Porém, encontramos as publicações das respectivas corrigendas (SEMED, 2021b, 2021c, 2021d, 2022), ajustando a *per capita* ao valor-base. Ainda que tenhamos identificado e permanência de pequenas variações, padronizamos a *per capita* ao valor estimado de R\$ 379,40, para fins de elaboração da Tabela 5. Vale lembrar, conforme já mencionado na subseção 3.3.4, que o quantitativo de crianças atendidas varia em cada instituição conveniada, o que determina o total mensal dos recursos repassados a cada uma.

A Tabela 5 apresenta o valor mensal repassado a cada uma das 43 creches conveniadas com o município, totalizando pouco mais de 1 milhão e meio de reais, precisamente, R\$ 1.835.155,20, em 2021. Ao compararmos as despesas do FUNDEB com Educação Infantil declaradas no SIOPE (2021), no valor total de R\$ 52.280.896,99 somados os segmentos da creche e da pré-escola, no mesmo ano, em tese, podemos afirmar que a oferta educacional na rede conveniada é amplamente mais barata ao município.

O emblemático problema da oferta educacional a custo reduzido reforça o debate necessário sobre o papel do Estado na educação, de modo mais amplo, e, na educação da pequena infância, de modo particular, como vimos elaborando nesta tese. Do ponto de vista histórico, lembramos a gênese privatista e os desafios históricos e políticos para a consolidação e universalização do direito à educação pública, gratuita e estatal, no Brasil, tal como em diálogo com alguns autores e autoras, como Romanelli (1987), Fernandes (2020), Davies (2000, 2014), Rosemberg (2003), entre outros/as.

Mais especificamente, no campo da educação da pequena infância, o histórico do financiamento a baixo custo, via convênios com diversos tipos de organizações sociais, não governamentais, vem sendo tema de discussão no campo político-acadêmico, especialmente por alguns/algumas autores/as, como Correa (2019), Campos e Barbosa (2018), Arelaro (2008), Cury (2008), Rosemberg (2003), entre outros/as. Esses autores têm denunciado as tensões e disputas que, historicamente, vêm sendo travadas em torno da consolidação e do reconhecimento da educação da pequena infância como direito público, a ser ofertado obrigatória e gratuitamente pelo Estado, sobretudo na faixa etária de 0 a 3 anos.

Nesse contexto, não são raras as abordagens que adensam e complexificam as políticas de financiamento educacional à pequena infância, implementadas pelo Estado brasileiro, especialmente em cenário de forte incidência neoliberal (CAMPOS; BARBOSA, 2018; CORREA; PINTO; GARCIA, 2021; LEHER, 2020; SARDINHA; LEHER, 2021), sob a qual a problemática ganha novos matizes e envergaduras. Assim, temos acompanhado um cenário de constante opção política do Estado em se desonerar do financiamento educacional, buscando meios para barateá-lo, especialmente na creche, induzindo a oferta de vagas nesse segmento por meio de diversas iniciativas não estatais (CAMPOS; BARBOSA, 2018; COSTA, 2001; NOGUEIRA, 2003), como mostra essa pesquisa, sobre o caso investigado.

Contudo, uma análise mais apurada do financiamento realizado estritamente no segmento creche, objeto específico da nossa pesquisa, tornou-se um grande desafio, sobretudo pela ausência de dados específicos referentes à faixa etária de 0 a 3 anos. Esse é o caso dos Extratos dos Termos de Fomento (SEMED, 2021a), ao mencionarem, genericamente, o grupo

etário atendido pelos convênios, compreendido na faixa etária de “zero a cinco anos de idade” (SEMED, 2021a), conforme já relatado anteriormente.

Os Termos de Fomento se referem à capacidade total de matrículas em cada instituição conveniada. Porém, há turmas correspondentes tanto à pré-escola quanto à creche, ou seja, apesar de serem designadas como creches comunitárias, essas instituições também atendem a faixa etária de 4 e 5 anos. Não há especificação dos dados referentes ao atendimento exclusivo às crianças de 0 a 3 anos. Conforme já apontamos, esse cenário dificulta a pesquisa no campo das políticas de financiamento destinadas exclusivamente à oferta de vagas no segmento creche, consequentemente, sobre as despesas reais com esse atendimento no município.

Entretanto, em consulta ao Cadastro de Instituições Conveniadas e Alunos Considerados na Redistribuição de Recursos do FUNDEB, disponível no sítio do FNDE (2022), constatamos que, em 2021, o município de São Gonçalo registrou o total de 2.784 matrículas nas creches conveniadas. Dessas, 1.288 eram na creche, o equivalente a, aproximadamente, 46% do total e 1.496, na pré-escola, o equivalente a cerca de 54% do total.

Quanto ao montante dos recursos do FUNDEB destinado ao financiamento das creches conveniadas, os Extratos dos Termos de Fomento (SEMED, 2021a) são elaborados nos seguintes termos:

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: O valor será empenhado à conta do Programa de Trabalho: 2027.12.365.2031.2096 - Fonte de Recursos: 00 (recursos próprios) e 28 (BRASIL CARINHOSO) - Natureza da Despesa: 33.50.43.00, e Programa de Trabalho: 2359.12.365.2031.2096 - Fonte de Recursos: 04 (FUNDEB) - Natureza da Despesa: 33.50.43.00 (SEMED, 2021a).

Como é possível observar, mais de uma fonte é prevista para o financiamento dos convênios, sendo citadas a fonte 00, que diz respeito aos recursos próprios do município, a fonte 28, relativa ao BRASIL CARINHOSO (BC), e a fonte 04, referente ao FUNDEB. Todas sem percentual fixado em relação ao total dos recursos a serem repassados às entidades conveniadas.

O secretário municipal de Educação e o subsecretário de Contabilidade e Finanças explicaram esse aspecto com a seguinte argumentação:

Esses Termos de Fomento não são pagos só com o FUNDEB, não. A gente procura outras fontes, também. Na verdade é uma composição de fontes. Quando a gente faz um Fomento, uma licitação, qualquer coisa, o que é que a gente faz?... Previamente, a gente tem que indicar qual fonte orçamentária a gente vai utilizar pra realizar aquela compra, aquela contratação. E a gente costuma colocar sempre mais de uma fonte ali. Porque, por exemplo, se a gente colocar só o FUNDEB se, por algum motivo, passar dois meses sem fazer o rateio do FUNDEB, por exemplo, como é que a gente vai pagar? Então, com outras fontes previstas, se houver algum problema, eu consigo pagar. [...] Então, a gente vem trazendo todas as fontes pra que todas elas estejam

dentro dos limites constitucionais e legais. (Excerto da entrevista realizada em 18/07/2022 com Maurício Nascimento de Almeida, secretário municipal de Educação, e Maurício Knupp de Almeida, subsecretário de Contabilidade e Finanças)

Todavia, a indefinição das fontes de recursos prejudicou o aprofundamento da pesquisa sobre as despesas do FUNDEB com o segmento creche, na política de convênios. Em contrapartida, constatamos outros meios de financiamento à rede conveniada, distintos do estrito repasse do subsídio financeiro. Por meio da entrevista realizada com a Assessora Pedagógica das Creches Conveniadas e ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão da Secretaria Municipal de Educação, Professora Tatiana Felix, tivemos o conhecimento de que as creches conveniadas são contempladas em diversas ações da Secretaria.

Os convênios podem ser contemplados com os recursos do FUNDEB. De que forma? Com os alunos. [...] Porque essas conveniadas elas estão com crianças que seriam da rede. Então a gente pode pagá-los em cima do atendimento às crianças que seriam da rede. [...] Paralelo a isso, a gente também pode fazer uma compra pra rede, como foi feito no final do ano passado que chegou agora. O *Kit* escolar é um exemplo bem atual. Esse *Kit* escolar foi para professor da rede, para os alunos da rede e para os alunos das conveniadas. [...], porque esse aluno seria da rede, e a rede não pode estar atendendo ele, em prédio próprio. [...] Eu posso também comprar parquinhos. Comprei parquinhos pra Educação Infantil, eu posso incluir as conveniadas. Por quê? Porque são as crianças que vão estar utilizando. Aí são cedidos. Depois, se a creche encerrar antes, a gente pode recolher. É como se fosse um empréstimo. Então pode ser usado, sim. [...] O Brasil Carinhoso também pode. [...] Chega merenda, chega tudo pra todos os matriculados. (Excerto da entrevista realizada em 24/03/2022 com Tatiana Felix)

Além de serem contempladas nas ações de merenda escolar, materiais pedagógicos, brinquedos e outros itens, identificamos a compreensão de que a rede de creches conveniadas deve ter acesso a outros suportes estruturais, como no exemplo da fala da educadora Maria Luzinete Moreira,

Na verdade, é o financiamento que nos ajuda. [...] Enfim, tem um conjunto de ações que deveria acontecer pra que a gente pudesse ter, de fato, uma melhoria no atendimento. [...] Então o financiamento, pra nós, ele simbolizava sair de uma situação de precariedade para atingir o desejo de atender melhor, de ter melhores perspectivas. E, de fato, isso não ocorreu. Eu não estou dizendo pra você que eu gostaria que o governo bancasse toda a minha instituição. Não é isso. Por exemplo, eu estou lutando pra que a gente consiga transporte. Nós temos duas escolas municipais próximas, [...] aqui em cima. E tem uma rota que vem lá [...] e passa na nossa porta. Então, nós estamos, insistentemente, pedindo que a rota traga as nossas crianças de lá pra cá. E isso é difícil porque a gente não consegue incluir. Ah, porque não é da rede pública?... Mas tem o convênio. As crianças são atendidas. Isso seria uma qualidade. Não seria? Seria bom pras crianças. Não seria? [...] tem um conjunto de ações, né? Literatura infantil. Feira infantil. Feira do livro. Uma série de investimentos que a gente batalha pra que essas crianças também tenham direito. [...] Então tem coisa que o recurso, realmente, não dá conta. (Excerto da entrevista realizada em 14/04/2022 com Maria

Luzinete Moreira, coordenadora pedagógica e diretora do Centro de Educação Comunitário – Creche conveniada – Estrelinha Azul)

Nesse excerto, é possível perceber que alguns serviços restritos às crianças matriculadas na rede conveniada são reclamados sob o argumento do direito, como na referência feita por Maria Luzinete Moreira ao transporte escolar, que é disponibilizado às crianças da rede municipal estatal. Esse exemplo demonstra a reivindicação dos direitos das crianças como recurso simbólico, pelas creches conveniadas, como propõe Daniel (1988), como pressuposto moral para o provimento de condições estruturais à educação oferecida nas creches conveniadas, na cidade.

Segundo Daniel (1988), existem diferentes modos de legitimação do poder local, em que “seus agentes são também formadores de opinião, de modo que a eficácia simbólica da noção de direitos é muito mais abrangente do que sua eficácia material ligada à obtenção, ou não, desta ou daquela reivindicação localizada” (DANIEL, 1988, p. 32). As proposições do autor endossam nossa percepção sobre o peso e o protagonismo das reivindicações das creches conveniadas junto ao poder político local.

Como vimos, os trechos das entrevistas mostram a complexidade de aferir os custos com a política do conveniamento. *A priori*, é possível inferir que existe a manutenção de uma rede sob amplo patrocínio público, nos termos analisados por Costa (2001).

A parcela dos recursos com que o Estado [participa] na sustentação financeira de tais iniciativas varia imensamente, indo de montantes quase insignificantes até a sustentação quase completa de seus custos regulares (COSTA, 2001, p. 44).

A despeito do reconhecimento da pequena infância como grupo social de direito à primeira etapa da Educação Básica, na qual a creche está inserida, conforme disposto no inciso IV, artigo 208 da CF/88 (BRASIL, 1988), e inciso I, artigo 30 da LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), devendo ser garantida pelo Estado, reiteramos que a questão de fundo que se evidencia no debate perseguido nessa pesquisa é a clássica e tradicional problemática da destinação dos recursos públicos da educação para a iniciativa privada (ARELARO, 2008; DAVIES, 2014; FERNANDES, 2020; ROMANELLI, 1986), ou, para o público não estatal (COSTA, 2001; NOGUEIRA, 2003), como vimos tratando na pesquisa.

Em vista do exposto, recuperamos a problematização da gênese formativa do Estado capitalista brasileiro, cujas funções e estrutura se organizam em torno dos interesses privados do capital. Além disso, tal como procuramos tratar nesta tese, o Brasil apresenta um percurso de formação sócio-histórica peculiar que orchestra, dentre outras, sua condição periférica e

dependente (FERNANDES, 2009) em relação ao clássico e hegemônico centro capitalista mundial. Como legado, vivenciamos uma realidade em que a consolidação do ideário republicano do direito à educação torna-se um grande desafio em nosso país, agravado pelos contornos de uma das sociedades capitalistas mais desiguais do mundo, como a nossa (FRIGOTTO, 2011; OXFAM, 2022).

Nesse contexto, o direito à educação da pequena infância encontra-se atravessado por intensas disputas que se mostram, de um lado, na defesa da qualidade socialmente referenciada enquanto processo de formação humana (CORREA, 2019; SILVA; DIAS, 2020) e, de outro, nas investidas do capital com o objetivo de transformá-lo em estratégia de desenvolvimento econômico (CORREA, 2019; FRIGOTTO, 2010). Ainda, encontra-se fortemente marcado pela tradição sócio-histórica patrimonialista (FAORO, 1995; MARTINS, 1994; QUEIROZ, 1976) e conservadora (CHAUI, 2016; CUNHA, 2016; MARTINS, 1994) que tributa traços cada vez mais nocivos aos avanços legais no campo da pequena infância como grupo social de direito à educação.

A despeito dos constatados avanços em termos de financiamento, acesso e qualidade, nos últimos 30 anos, os discursos governamentais têm sido cada vez mais cambiantes na defesa da educação de 0 a 3 anos como direito público, gratuito e universal, mas motivadores de diferentes modelos de educação e cuidado às crianças pequenas, em geral, alinhados aos interesses do mercado, tal como vimos alertando nesta tese, em diálogo com alguns autores e autoras, como Correa (2019), Arelaro (2008), Campos e Barbosa (2018), Leher (2020) e Sardinha e Leher (2021), entre outros.

Nesse ínterim, cremos ser fundamental discutir a questão da apropriação do fundo público como uma das faces da privatização do Estado, como vimos tensionando nesta pesquisa, com o intuito de alertarmos para as inúmeras ofensivas neoliberais, especialmente no campo da educação da pequena infância, nos últimos anos. Tal fato nos leva a rememorar as proposições feitas por Rosemberg (2003) sobre o mito de Sísifo na Educação Infantil, que consiste, analogamente, nas constantes oscilações políticas em direção a esse segmento educacional, sobretudo a creche, que, como vimos, tem sofrido intensos ataques de cunho economicista, com a proposição de modelos que requerem cada vez menos investimento nos setores estatais, mas, em contrapartida, fomentam o escoamento dos recursos públicos para subsidiar o mercado, componente voraz do Estado capitalista dependente brasileiro.

Nos termos da pesquisa ora realizada, salientamos a carência de oferta de vagas para a educação de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo que, mesmo consideradas as unidades municipais estatais e as conveniadas, configuram uma realidade em que mais de 50% dos

bairros gonçalenses são desprovidos da presença de creches públicas. Tal insuficiência, que se expressa em grande escala, impacta fortemente a vida das crianças pequenas e de suas famílias, sobretudo as pertencentes às parcelas mais empobrecidas da população local, destacando-se os agravantes do período pós-pandemia, com a intensificação das inúmeras vulnerabilidades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que passou não conta?, indagarão
as bocas desprovidas.
Não deixa de valer nunca.
O que passou ensina
com sua garra e seu mel.

Por isso é que agora vou assim
no meu caminho. Publicamente andando.

Thiago de Mello

Inspirada no trecho da poesia de Thiago de Mello, me desafio a traçar as considerações finais desta pesquisa de tese, que ora damos como encerrada. Fruto de um longo e intenso trabalho durante o processo de Doutorado em Educação, no Programa de Pós-Graduação Processos Formativos e Desigualdades Sociais (PPGedu-FFP/UERJ), buscamos investigar as políticas de financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Em diálogo com os objetivos e as questões nucleadoras da tese, interessou-nos perceber que elementos, com ênfase nas relações entre o poder local e as políticas educacionais, influenciam o cenário das políticas locais de financiamento à creche. Assim, buscamos compreender os principais dilemas e as tensões que incidem sobre as políticas locais para a oferta de vagas à faixa etária de 0 a 3 anos na rede pública de educação do município.

Como especificidade no campo das políticas de financiamento da educação, procuramos investigar e analisar a importância do FUNDEB para a educação pública gonçalense, no período de 2010 a 2021, com destaque para a educação de crianças de 0 a 3 anos. Ao enfatizarmos o FUNDEB, a centralidade de nossa investigação destacou o término do período de vigência do fundo, em sua primeira versão, em dezembro de 2020, o que exigiu intensa mobilização de entidades e movimentos educacionais e forte atuação do Legislativo para a sua renovação, processo que se consolidou na EC nº 108/2020 e na Lei nº 14.113/2020.

Na perspectiva teórico-metodológica do Estudo de Caso, abordagem investigativa de cunho qualitativo e etnográfico, alinhamos nosso objeto de investigação aos múltiplos fatores

de ordem histórica, social, econômica, demográfica, entre outros, relacionados à esfera local gonçalense. Consideramos as características locais em sua dimensão histórico-concreta e a constituição dos sujeitos envolvidos em suas condições materiais e sociais de existência. Assim, procuramos compreender e problematizar o fenômeno investigado de modo dialeticamente relacionado às determinações das estruturas mais amplas.

Enquanto ênfase analítica, dialogamos com o conceito de poder local, através do qual compreendemos os dilemas e as tensões no campo das políticas educacionais em estreita relação com a esfera municipal enquanto instância na qual a complexidade e a contextualidade, no campo político, ganham materialidade. Dessa forma, entendemos que as políticas de financiamento à creche em São Gonçalo encontram-se no interior de um movimento contraditório, constituído por diferentes grupos em disputa pelo atendimento de seus interesses que, muitas vezes, estiveram fora da esfera estatal, revelando diferentes sentidos em torno da questão do público e do privado.

No estudo realizado, percebemos as forças neoliberais como fatores de indução no campo das políticas de financiamento educacional à pequena infância gonçalense. A esfera política para a oferta de creche se mostrou atravessada pelas pressões advindas de diferentes grupos da sociedade civil local em busca por hegemonia de seus interesses, em grande parte, protagonizados pelos setores privado e público não-estatal. Assim, percebemos que nosso objeto de investigação esteve atravessado por intensas lutas em torno de projetos distintos de financiamento educacional às crianças de 0 a 3 anos, mostrando que o Estado é uma arena dinâmica e conflituosa sobre a qual entram em confronto diversos agentes e grupos em busca de legitimação e hegemonia de seus projetos políticos e ideológicos.

Como procedimento teórico-metodológico, percorremos os seguintes caminhos: construção do Estado do Conhecimento sobre o tema investigado, através de levantamento e revisão bibliográfica no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e nos Anais da ANPED; realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave representantes de segmentos e instituições consideradas representativas na política educacional local; busca e construção de dados sociodemográficos, educacionais, econômicos e orçamentários nas plataformas institucionais; estudo e análise de fontes bibliográficas e documentos centrais relacionados à política de Educação Infantil, tanto no nível municipal quanto nacional.

O conjunto articulado dessas ações nos possibilitou um mergulho sistemático e empírico no campo investigado, permitindo-nos avançar em nosso objetivo de pesquisa, contextualizando e problematizando nosso objeto de investigação à luz das principais discussões teóricas e político-acadêmicas no campo do financiamento da educação.

Nosso problema central de investigação esteve em compreender com que intensidade as forças e condicionantes do poder local incidem sobre as políticas de financiamento à creche, na esfera municipal gonçalense, esforçando-nos para identificar seus principais elementos e tensões, sem desconsiderar que o tema por nós investigado se intersecciona às políticas de financiamento da Educação Básica, em escopo mais amplo.

Desse modo, o desenvolvimento da pesquisa conduziu à construção da nossa tese, ou seja, a de que *a política de financiamento à creche, na esfera local gonçalense, é fortemente condicionada ao padrão das relações políticas locais, de modo que o financiamento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos não consegue romper a lógica peculiar do Estado brasileiro, expressando traços de um padrão histórico com forte incidência de práticas conservadoras e patrimonialistas, compreendidas, principalmente, como o privatismo da esfera pública, no campo da educação da pequena infância.*

Ao longo da pesquisa, nos empenhamos em realizar um exercício de análise e síntese para a apreensão e produção de conhecimento acerca do objeto investigado, buscando um movimento dialético de pensamento. Assim, traçamos um panorama da oferta de creche pelas diferentes dependências administrativas, o que nos permitiu relacionar e analisar o cenário encontrado, ou seja, a oferta municipal estatal, conveniada e privada mercantil, à luz dos principais dilemas e tensões emergentes na política local de financiamento educacional, relacionando-os às questões estruturais de ordem mais ampla.

Assim, nessas considerações finais, retomamos os principais aspectos emergentes na pesquisa, buscando retratar o conjunto dos elementos do fenômeno investigado em suas múltiplas dimensões, inteireza e complexidade. Debruçamo-nos sobre o caso específico do financiamento à creche na cidade de São Gonçalo, com vistas a conhecer as condições concretas nas quais as forças do poder local influenciam e buscam legitimação de seus interesses sobre a política de educação às crianças de 0 a 3 anos, na cidade, por meio dos seus principais agentes e atores sociais.

No que tange à nossa análise sobre a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos no contexto pós-FUNDEB, percebemos que os aumentos das matrículas nesse segmento educacional na rede municipal estatal ocorreram em momentos específicos e foram pouco expressivos, como procuramos demonstrar no Gráfico 7. Tendo como parâmetro o início da vigência do fundo, constatamos que houve aumento das matrículas em 2007 e 2008. Entretanto, o mesmo não se sustentou nos anos subsequentes, voltando a ser mais perceptível somente em 2016 e 2020, cenários de eleições para o Executivo e o Legislativo municipal, o que acenou

para as influências dos períodos eleitorais sobre a ampliação do atendimento em creches na rede municipal estatal.

Apesar do aumento proporcional de matrículas de crianças de 0 a 3 anos na rede municipal estatal de, aproximadamente, 251%, desde o início da vigência do FUNDEB, em 2007, até 2020, em números objetivos, as matrículas subiram de 379 para 1.332, ao longo desses 13 anos, o que revela que a expansão da oferta de vagas em creche na rede municipal estatal foi muito diminuta, no período, mesmo sob a vigência do fundo.

Ainda que insuficiente e bastante lenta, a expansão da oferta de vagas na creche em São Gonçalo coaduna com a tendência nacional contemporânea de expansão desse segmento educacional. Contudo, tendo em vista os dados analisados, apuramos que a capacidade da rede municipal estatal está longe de dar conta de alcançar a Meta 1 prevista no PNE, de atendimento a 50% da demanda por creche, que dirá a meta municipal, que configura em 70%. Em 2020, a rede municipal estatal era responsável por, apenas, 3%, aproximadamente, da demanda local, estimada a partir dos dados do MP/RJ em 41.500 crianças, em média.

Por sua vez, a oferta conveniada é majoritária quando comparada à municipal estatal. Percebemos dois momentos de aumento expressivo da política de conveniamento em São Gonçalo. O primeiro foi ao longo de dois governos municipais consecutivos (2005-2008 e 2009-2012), nos quais o Executivo municipal esteve sob forte influência de religião evangélica, de vertente neopentecostal, conforme argumentamos ao longo da tese. O segundo ocorreu no atual governo (2021-2024), em que o prefeito, vitorioso na última eleição municipal, em 2020, foi apoiado por lideranças de extrema direita, no lastro do crescimento do conservadorismo político e religioso, que culminou no recente fenômeno do “bolsonarismo”.

Contudo, é necessário ressaltar que o primeiro período de aumento expressivo da política de conveniamento na cidade, ou seja, entre 2005-2008 e 2009-2012, esteve associado a fatores conjunturais, tendo ocorrido em paralelo ao início da vigência do FUNDEB, a partir de 2007, política de financiamento educacional que elevou consideravelmente os recursos públicos para a educação no município. Isso mostra que a política de conveniamento de creches, em São Gonçalo, foi intensificada a partir do aumento substancial dos recursos públicos para a educação, na cidade.

Por outro lado, há que se destacar o período em que foi observada tendência de queda nas matrículas nas creches conveniadas, entre 2019 e 2020, chegando quase a equiparar ao quantitativo das matrículas na rede municipal estatal, em 2020, que por sua vez apresentou aumento de 13%, em relação a 2019, no governo do ex-prefeito José Luis Nanci (2017-2020). Assim, é possível afirmar que, ao final da gestão do último ex-prefeito, houve uma tendência

de equiparação nos quantitativos das matrículas de 0 a 3 anos efetivadas nas redes municipal estatal e conveniada, na cidade.

Considerando o aumento significativo dos convênios durante governos evangélicos e de extrema direita no Executivo municipal, concluímos que a religião tem seus impactos sobre a política local de expansão e financiamento à Educação Infantil, no município, o que configura a cidade de São Gonçalo como um caso emblemático das influências das denominações evangélicas neopentecostais na política local. Em vista disso, percebemos o enlace entre poder político e religião na correlação de forças no campo das políticas para atendimento à creche, na cidade, mostrando o alinhamento dessa vertente religiosa, e de governos de extrema direita, aos ideais neoliberais de retração da esfera pública estatal e abertura à esfera pública não estatal, por meio de múltiplas manifestações de privatização das esferas do Estado, particularmente no que tange à oferta de vagas na creche.

Além de expressar o viés neoliberal do público não estatal, entendemos que a ampliação da política de conveniamento de creche expressa, também, uma espécie de subfinanciamento do direito educacional das crianças de 0 a 3 anos. Como vimos, os gastos declarados com os convênios são infinitamente menores quando comparados ao total dos gastos efetuados nesse mesmo segmento com os recursos do FUNDEB, o que mostra a incidência do Estado neoliberal em promover a diminuição dos custos e o enxugamento da esfera pública estatal no provimento dos serviços de direito à educação, tensão que atinge fortemente o segmento creche.

Nesse sentido, percebemos que a opção por um padrão de subfinanciamento fomenta a precarização do atendimento educacional às crianças pequenas, ao reduzir gastos públicos por meio da implementação de programas de baixo custo. Essa realidade, que atinge todos os sujeitos envolvidos no cotidiano do trabalho nas creches, nos parece revelar que a política local para a garantia do direito à educação de 0 a 3 anos segue uma tendência histórica de resposta às demandas populares pelo direito à educação com poucos e insuficientes recursos e por meio do incentivo ao ativismo comunitário neste nível de atendimento educacional.

Contudo, convém lembrar que a pesquisa mostrou uma série de ações mantidas pela prefeitura como meio de financiamento às creches conveniadas, tais como provimento de merenda, instalação de parquinhos, envio de materiais pedagógicos, entre outros, que não somente o estrito repasse mensal da *per capita* declarada nos Extratos dos Termos de Fomento. Entretanto, não foi possível o acesso aos valores gastos pelo município na implementação dessas outras ações.

Outra forte característica do atendimento à creche em São Gonçalo é a presença da rede privada com fins de mercado que, por se tratar de uma vertente central na cidade, ganhou

especial destaque em nosso Estudo de Caso. Acreditamos que a capilaridade do setor privado na oferta educacional, em São Gonçalo, dá o tom das relações do poder econômico no contexto mais amplo do poder local gonçalense, à medida que indica elementos da articulação e fortalecimento desse setor na esfera política local. A presença expressiva do setor privado mercantil na cidade, ainda que boa parte se volte para o atendimento popular, revela o histórico nacional dos setores privatistas no campo da educação que, até os dias atuais, vêm se mostrando intensamente influentes na política educacional brasileira. No caso gonçalense, inferimos que o alto contingente de 0 a 3 anos, associado à extrema insuficiência de creches públicas, são fatores que contribuem para a expressividade das creches privadas com fins de mercado, na cidade.

Em contexto neoliberal de enxugamento do Estado e poucos recursos para o financiamento da educação pública, gratuita e estatal, o direito à educação vem sendo descaracterizado como um distintivo e/ou privilégio de classe em uma sociedade profundamente desigual como a nossa, dilema que a República brasileira ainda luta estruturalmente por superar. Nesse entendimento, reiteramos nossa compreensão acerca da função indutora das políticas neoliberais como elemento de fundo no campo do financiamento educacional à pequena infância, sobretudo em tempos de desinstitucionalização, destruição e desmonte do Estado, mormente após acirramento das medidas de ajuste fiscal, com a instituição de Emenda Constitucional nº 95/2016, seguida de uma série de contrarreformas no campo dos direitos sociais.

Acreditamos que o panorama do atendimento à educação de 0 a 3 anos a partir da participação das diferentes dependências administrativas acena para as disputas de interesses no campo das políticas de financiamento e oferta de creche na esfera local gonçalense. Compreendemos que os recursos municipais, limitados, principalmente quando consideramos a demanda local, são disputados tanto pelo setor estatal, quanto pelas investidas das inúmeras organizações não governamentais no pleito pelo convênio com a prefeitura. Por sua vez, a fluidez do setor privado mercantil possivelmente contribui para invisibilizar a insuficiência de equipamentos públicos de educação para atendimento não somente à creche, mas, também, à pré-escola, camuflando a carência e esmorecendo a luta da população local pelo direito à Educação Infantil pública e gratuita, na cidade.

A privação do direito à creche se evidenciou em nosso Estudo de Caso ao constatarmos que mais de 50% dos bairros da cidade de São Gonçalo são desprovidos da presença de equipamentos públicos para o atendimento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos. Concluimos ser esse um problema que impacta diretamente o direito básico de acesso à creche, à medida

que as famílias que buscam matricular suas crianças de 0 a 3 anos em instituições educativas ou partem à procura de instituições privadas, ainda que, muitas vezes, a baixo custo, ou de espaços que não possuem autorização para funcionamento.

No período da pandemia da Covid-19, especialmente, a ausência de atendimento educacional às crianças pequenas impactou tanto a vida das próprias crianças, quanto, sobremaneira, a de suas mães, majoritariamente negras e pobres, residentes nos bairros mais periféricos da cidade. Na escalada dos registros de mulheres, mães solo, e únicas responsáveis pelo provimento material de seus lares, essas mulheres tiveram de enfrentar inúmeros desafios tanto no que se refere à educação e cuidado de seus/suas filhos e filhas pequenos/as, quanto ao acesso ao trabalho e renda.

Nesse contexto, reafirmamos a importância do atendimento educacional em creches para crianças de 0 a 3 anos, uma vez que, em uma sociedade extremamente conservadora e patriarcal como a nossa, a função de educar e cuidar é atribuída, de forma majoritária, às mulheres, culturalmente responsabilizadas por esse aspecto tão importante da vida, realidade que acaba por legar a esse grupo social uma sobreposição de desigualdades e de privação de direitos, diante da negligência do Estado no atendimento de suas demandas. Esse cenário se agrava principalmente quando os sujeitos envolvidos, como no caso investigado, interseccionam o caráter de classe, gênero e raça, com alto contingente de mulheres e crianças majoritariamente pobres e negras.

Nesse caminho, criticamos o caráter historicamente excludente do Estado brasileiro, especialmente na insuficiência de políticas educacionais eficazes às crianças de 0 a 3 anos, uma vez que se omite na garantia desse direito. Colocamos em discussão e problematização a histórica negação do direito à educação, sobretudo às camadas populares e, de forma correlata, a histórica reprodução das desigualdades sociais, por meio da restrição do acesso à creche, apesar de todos os avanços conquistados no campo do atendimento público e gratuito, especialmente, nos últimos 30 anos.

Especificamente sobre a gestão administrativa dos recursos da educação do município, a pesquisa mostrou dois aspectos principais. Um deles foi a recente criação do Fundo Municipal de Educação (FME-SG), que passou a trazer, a partir de 2018, apenas os recursos do FUNDEB e, a partir de 2021, todos os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para a administração direta da Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do secretário como o ordenador das despesas. Até então, esses recursos eram administrados pela Secretaria Municipal de Fazenda, setor responsável por todo o orçamento municipal.

Outro aspecto nodal referente à gestão local dos recursos do FUNDEB foi problematizado a partir de alguns elementos sobre o processo de recomposição do CACS FUNDEB-SG, estabelecido na Lei do Novo Fundo. Trata-se de instância criada com fins a possibilitar maior participação social no acompanhamento da gestão dos recursos do fundo, porém, a pesquisa visibilizou um conjunto de complexidades, desde possíveis manipulações e manobras na última eleição, até precariedades físicas e estruturais para o funcionamento do Conselho, além da necessidade de capacitação dos membros e a frágil condição de atuação do órgão enquanto espaço legítimo de participação social.

Nossa aproximação com as tensões que envolveram tanto a criação do Fundo Municipal de Educação, quanto o processo para a recomposição do CACS FUNDEB-SG, foi possível, principalmente, a partir da escuta aos diferentes sujeitos nas entrevistas realizadas, o que nos possibilitou um mergulho nas tensões e contradições em ambos os casos. Não só o FME, instância executora, mas o CACS FUNDEB-SG, instância de acompanhamento e controle social, têm a prerrogativa de serem espaços integrados no que tange à gestão dos recursos da educação do município, porém, apuramos uma série de tensões e contradições, seja no que diz respeito à questão da autonomia do secretário na gestão do FME, abordada sob diferentes sentidos pelos nossos interlocutores entrevistados, seja pelo fato de que o CACS FUNDEB, por sua vez, não tem a atribuição de gerência ou administração direta dos recursos. Desse modo, o que se viu foi a pouca inclinação, por parte do Executivo, ao diálogo com o CACS FUNDEB, salvo quando motivado por interesses pontuais, assim como restritas as condições efetivas para que esse diálogo pudesse transcorrer a contento, especialmente quando da iniciativa por parte de alguns segmentos do Conselho.

Outra instância da qual nos aproximamos, no que tange à gestão dos recursos da educação na esfera municipal, se constituiu na Comissão de Educação da Câmara de Vereadores que, segundo um dos nossos interlocutores, integrante da Comissão, é presidida por um vereador da base do governo que não se empenha em direção à gestão democrática, nem à consolidação do papel da Comissão enquanto órgão independente, propositivo e fiscalizador da gestão dos recursos da educação, no município. Desse modo, apuramos que a Comissão de Educação é incipiente, omitindo-se no seu papel político e institucional na política de financiamento educacional da cidade, quiçá tendenciosa ao atendimento dos interesses do Executivo.

Mediante esses achados da pesquisa, percebemos que a estrutura de um Estado centralizado, em detrimento dos anseios de democratização das instituições, agentes e espaços de decisão política, se faz recorrente na cidade de São Gonçalo, o que demonstra que a gestão

participativa dos recursos da educação ainda não é uma realidade no município. Assim, fomos levados a concluir que, embora configurem grandes avanços em direção à instituição de um Estado democrático, tanto a criação do FME, que, em parte, desburocratizou a administração dos recursos vinculados à MDE, quanto a constituição do CACS FUNDEB e da Comissão de Educação do Legislativo, configuram medidas que ainda não conseguem romper os limites de uma gestão centralizada no que se refere aos recursos da educação do município, o que nos pareceu um *modus operandi* da política local gonçalense.

No conjunto dos desafios encontrados ao longo do percurso investigativo, destacamos os relacionados aos procedimentos metodológicos utilizados. Na etapa de levantamento dos dados, visando a um melhor conhecimento e delimitação do nosso objeto de investigação, encontramos dificuldades para acesso a alguns dados mais específicos em algumas plataformas. Tão importante quanto a disponibilização das informações, faz-se fundamental que elas sejam tornadas mais facilmente acessíveis à população, em geral, buscando formas para que a disponibilização dos dados receba melhor tratamento para o domínio público, o que contribui de maneira mais efetiva para o controle social do orçamento público e fortalece o princípio da transparência na gestão da política pública.

Outra dificuldade que encontramos foi o levantamento dos dados orçamentários específicos sobre o segmento creche. Conforme expusemos, os Extratos dos Termos de Fomento publicados no Diário Oficial da prefeitura de São Gonçalo não especificam a faixa etária de 0 a 3 anos no que se refere ao atendimento das instituições conveniadas. Em outra fonte consultada, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), também não encontramos dados específicos sobre as despesas do FUNDEB no segmento creche, até 2020, uma vez que elas somente passaram a ser especificados a partir de 2021.

Em vista disso, nosso empenho em tentar relacionar oferta e despesas efetuadas, especificamente com o grupo etário de 0 a 3 anos, se tornou ainda mais desafiador, visto que os dados da creche são apresentados de forma integrada aos da pré-escola, ambos os segmentos componentes da Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica. Esse cenário nos leva a reiterar os desafios e a importância da continuidade de realização de pesquisas no campo do financiamento educacional ao segmento etário de 0 a 3 anos.

Contudo, tendo em vista que fez parte de nossa intenção de pesquisa analisar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal gonçalense, com

destaque para a oferta de creche, nos esforçamos na busca de um rigor técnico no que se referiu ao conhecimento dos valores dos recursos do FUNDEB, no município, o que demonstramos nos gráficos construídos com a linha histórica entre 2010 e 2021. Esse procedimento nos permitiu constatar a importância dos recursos do fundo para a educação pública gonçalense, além de traçarmos considerações pertinentes ao movimento observado no período analisado.

Ainda nos referindo aos desafios no campo das pesquisas sobre financiamento à creche, aproveitamos para reiterar a necessidade de estímulo a pesquisas que tenham essa temática como foco e objeto de investigação e análise. Um dado importante, e recente, a contribuir para subsidiar esta nossa reflexão remete à última Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), da região Sudeste, ocorrida em 2022, na qual, dos 45 trabalhos aprovados no Grupo de Trabalho (GT) 07 – Educação de Crianças de 0 a 6 anos –, nenhum anunciou, em seus títulos, discussão direta ou correlata ao campo do financiamento, além do originário dos estudos desta tese, apesar de termos identificado um conjunto de temáticas de extrema e importante relevância.

Em vista desse dado, e retomando a afirmativa de Cruz e Jacomini (2017) de que uma política efetiva de financiamento é essencial para a consolidação do direito à educação, aproveitamos o ensejo para reiterar a justificativa da pesquisa que ora apresentamos, de relevante importância na luta pelo direito educacional à creche, a partir dos estudos sobre a política de financiamento.

Em linhas gerais, os caminhos da pesquisa nos levaram a considerar que, a despeito do reconhecimento da pequena infância como grupo social de direito à educação, que se inicia na creche, devendo ser garantida pelo Estado, esse é o segmento educacional que mais sofre as consequências de uma política incipiente de financiamento, seja pelas limitações orçamentárias da maioria dos municípios, como é o caso de São Gonçalo, seja pelas disputas políticas na esfera do poder local e, até mesmo, pela deliberada fragilidade do regime de colaboração, fator que dificulta uma efetiva cooperação entre os entes, município, estado e União, na oferta e no financiamento à creche.

Do ponto de vista do federalismo enquanto sistema de governo e modelo fiscal entre os entes da federação, reiteramos que esse sistema congrega um conjunto de assimetrias no que tange à capacidade de arrecadação e tributação entre os entes federados. Ainda que a questão não tenha se constituído elemento central nesta investigação, destacamos algumas complexidades relacionadas ao federalismo fiscal nos contornos da política nacional de financiamento educacional. No caso investigado, constatamos que o município de São Gonçalo

possui pouca autonomia fiscal, o que complexifica, ainda mais, o cenário de financiamento à educação pública, na municipalidade.

Nesse contexto, averiguamos que o FUNDEB é uma política fundamental para o município, porém, ainda insuficiente, principalmente, quando considerada a demanda educacional local. Os gráficos e quadros construídos e apresentados na tese buscaram mostrar os limites, tanto do federalismo fiscal, quanto das políticas neoliberais de descentralização do setor da educação, diante da magnitude do desafio municipal em direção ao provimento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos, o que nos leva a fortalecer o coro por maior participação direta do Estado e da União no financiamento da Educação Básica, particularmente, à faixa etária em questão.

Concluimos que o direito à educação de 0 a 3 anos e 11 meses ainda está longe de se efetivar, em São Gonçalo, tendo em vista o hiato entre os percentuais de atendimento referenciados no PME e a demanda local, não só por restrição orçamentária, como pelas intensas disputas em torno do limitado recurso existente. O que se observa é um descompasso que se expressa por meio de oferta, por vezes, precária, tempo de atendimento insuficiente, ou seja, parcial em detrimento do integral, além do deliberado subfinanciamento por meio da política do conveniamento. Desse modo, afirmamos que ainda há muito que se caminhar em direção a um atendimento educacional público, gratuito e de qualidade às crianças de 0 a 3 anos, na cidade, diante da grande lacuna no atendimento e a alta demanda municipal, em especial, nos bairros mais pobres e mais populosos do município.

Permitindo-nos reiterar os principais aspectos destacados nestas considerações finais, salientamos a histórica dificuldade de se estabelecer uma educação pública, de fundo estatal, sobretudo às crianças de 0 a 3 anos, problemática que se mostrou central em nosso Estudo de Caso. Assim, reafirmamos a necessidade de planejamento e implementação de políticas públicas eficazes para atendimento educacional a esse segmento da população, buscando superar a histórica resposta do Estado brasileiro no atendimento à demanda popular por creche, por meio de negligência ou ações a baixo custo.

Conforme argumentado ao longo da tese, o município de São Gonçalo é um caso emblemático de um brusco processo de desindustrialização sofrido ao final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, o que provocou grandes e complexos desafios na gestão pública local, intensificados por fortes traços de conservadorismo político. Associado a isso, reiteramos o conturbado cenário político e econômico do estado do Rio de Janeiro que, em grande escala, recrudescer os desafios dos municípios da região metropolitana, como é o caso de São Gonçalo. Ademais, destacamos o intenso fluxo migratório para a cidade como um dos fatores que

aumentam, expressivamente, os índices de pobreza, no município, tendo em vista a concentração de parte de sua população desprovida de trabalho e renda.

Do ponto de vista específico do campo do financiamento, acreditamos que os desafios identificados são de ordem estrutural, uma vez que parecem corresponder a problemas cuja estimativa de resolução demanda uma reestruturação das bases amplamente contraditórias, excludentes e desiguais do Estado capitalista periférico e dependente brasileiro. Quanto mais o horizonte da política de financiamento educacional restringir recursos financeiros em atendimento à austeridade neoliberal capitalista, tanto mais estaremos distantes de atender o direito educacional da pequena infância brasileira, seja na ampliação da oferta, seja na qualidade do serviço prestado.

Enfim, a partir do nosso percurso de pesquisa, consideramos pertinente indicar novos horizontes de estudos que possam aprofundar temas relevantes no campo das pesquisas que tratem da oferta educacional à faixa etária de 0 a 3 anos. Por exemplo, a questão do direito *versus* obrigatoriedade, especialmente na creche, que emerge como discussão de fundo na problematização da institucionalização precoce das crianças pequenas, possibilitando ampliar reflexões sobre a educação de 0 a 3 anos como direito fundamental para o desenvolvimento pleno das crianças e da sociedade, como um todo. Outra questão que acreditamos ser promissora para novos estudos no município de São Gonçalo é a criação do Fundo Municipal de Educação (FME), em 2018, reconfigurado em 2021, instância que mobiliza a futuros aprofundamentos sobre a referida Unidade orçamentária, no município.

Feitas estas considerações finais, lembramos ter sido o presente estudo iniciado na pandemia da Covid-19 e a atravessado, o que deixou suas marcas em nosso movimento de pesquisa. Uma delas foi que algumas entrevistas foram realizadas via aplicativos de chamadas telefônicas, por vídeo. Na maioria das vezes, a proposta dessa “modalidade” de encontro partiu dos próprios entrevistados. Além desse aspecto específico, nunca será demais lembrarmos os *tempos sombrios* que a pandemia, abruptamente, nos fez vivenciar, com a intensificação das mazelas há muito instaladas na desigualdade social, na política, no acesso às tecnologias digitais, na estrutura societária como um todo.

Contudo, entendo ser coerente reconhecer a possibilidade de ter cursado disciplinas em Programas de Pós-Graduação em outros estados e regiões do país, que não apenas no PPG-EDU Processos Formativos e Desigualdades Sociais, da UERJ-FFP, ao qual me vinculei ao doutorado. A organização das disciplinas (remotas) otimizou que turmas de pós-graduação, mestrado e doutorado fossem compostas por estudantes de diferentes cidades do país, o que produziu uma experiência inédita nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. É certo que

privados da experiência das relações presenciais, da troca dos sentidos, do olhar, da presencialidade, mas imersos em uma experiência que enriqueceu o diálogo no processo de formação acadêmica, a partir da integração entre diferentes programas de Pós-Graduação do país.

Aproveito para registrar que, no período pandêmico, mantivemos os encontros, por meio virtual, do Grupo de Pesquisa da(s) Infância(s), Formação de Professores(as) e Diversidade Cultural (GIFORDIC), do qual faço parte, desde 2018, e do Grupo de Orientação Coletiva, ambos coordenados e orientados pela profa. dra. Maria Tereza Goudard Tavares, também orientadora desta tese. Os encontros virtuais foram fundamentais para compartilharmos nossos estudos e pesquisas, o que nos fortaleceu em tempos tão adversos.

Enfim, é com expectativa que compartilhamos esse nosso esforço de investigar e analisar, política e epistemicamente, a realidade do município de São Gonçalo, objetivando subsidiar o planejamento e a implementação de Políticas Públicas de Educação Infantil que considerem a centralidade do financiamento, contribuindo, sobretudo, para a consolidação do direito à educação da pequena infância, por meio da garantia de tempos e espaços em equipamentos públicos de educação pensados e estruturados para acolher o coletivo infantil.

Dando por encerradas essas considerações finais, esperamos ter atendido às exigências de efetivas contribuições para o campo do financiamento educacional, de modo especial o financiamento à creche, evidenciando dilemas e tensões que, historicamente, atravessam a consolidação e o reconhecimento da educação da pequena infância como um direito. Finalizamos defendendo que a luta por creche conclama a responsabilidade de toda a sociedade e esperamos que o financiamento educacional seja um elemento fundamental na realização plena do acesso de crianças e famílias gonçalenses à Educação Infantil/Creche públicas e de qualidade no município de São Gonçalo.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.; NETO, O. F. C. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília-DF: Unesco, 2010. p. 212-242.

ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de; MOCARZEL, M. O público, o privado e o comunitário: novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público da educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais*, Portugal, v. 30, n. 128, p. 01-22, ago. 2022.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 1-16.

ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. Relações entre poder local e políticas educacionais em contextos de periferias urbanas. In: _____; _____. (orgs.). *Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015. p. 55-80.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55(EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, E. F. de; GOMES, A. M. Estado federativo brasileiro: implicações na gestão da educação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 133-154, jan./jun. 2012.

ANPED. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Anais das Reuniões Científicas (nacionais e regionais)*. 2020. Disponível em: <<https://anped.org.br/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

_____. *MANIFESTAÇÃO: O fim do governo do fim! Lobby de pastores no MEC, autorizado pela presidência*. 2022. Disponível em: <<https://anped.org.br/news/o-fim-do-governo-do-fim-lobby-de-pastores-no-mec-autorizado-pela-presidencia>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ARAÚJO, J. T. de. A centralidade de Alcântara e a história urbana de São Gonçalo-RJ: a atuação dos agentes sociais na consolidação de um núcleo urbano e na transformação de um espaço público. In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. *Anais: Tempos em/de Transformação - Utopias*. Natal: ANPUR, 27 a 31 de maio de 2019. Páginas 1-27.

ARAÚJO, L. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012.

ARELARO, L. G. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERINI V. (orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BAKHTIN, M. M. *Marxismo e Filosofia da Linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem*. 16. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

BIENENSTEIN, R. et al. Urbanização nos municípios de São Gonçalo e Itaboraí: Impactos a partir de um grande projeto regional. In: BINSZTOK, J.; BARBOSA, J. L. (orgs.). *Modernização Fracassada: Dossiê Comperj*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. p. 37-63.

BITTAR, B.; COSTA, R. Entenda como a corrupção arruinou o estado do Rio de Janeiro. *Correio Braziliense*. 03 de nov. 2017. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/11/03/interna_politica,638393/entenda-como-a-corrupcao-arruino-u-o-estado-do-rio-de-janeiro.shtml>. Acesso em: 11 set. 2022.

BODIÃO, I. S. Resenha: Fundeb pra Valer! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 31, p. 1-6, 2020.

BORGES, P. V. A. *Fé na 'Política da Boa Praça': uma análise da relação política e religião (evangélica) em São Gonçalo-RJ*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. _____. Emenda constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 dez. 1983.

_____. _____. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. _____. Emenda constitucional nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. _____. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009a. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 nov. 2009.

BRASIL. _____. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

_____. _____. Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020a. Altera a Constituição Federal para [...] dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). *Diário Oficial da União*, Brasília, D.F, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. 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, [...] altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jun. 2007.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Aprova a lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014 - Edição extra.

_____. Lei nº 13.868, de 4 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 set. 2019.

_____. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020b. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494 [...]; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1 - Edição Extra - 25 dez. 2020.

_____. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009b. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2012 - Edição Extra e retificado em 18 maio 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília-DF, v. 120, n. 1, ano 47, p. 07-40, jan./abr. 1996.

BREVE, N. Governo Lula - Sabotagem. *Agência Carta Maior*, Brasília, 22 fev. 2006. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/carta-maior>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CAMPANHA. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). *Novo Fundeb*: 3 grandes erros do relatório de Felipe Rigoni que precisam ser corrigidos urgentemente. São Paulo: Rede Campanha, 10 dez. 2020. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2020/12/10/fundeb-3-grandes-erros-do-relatorio-de-felipe-rigoni-que-precisam-ser-corrigidos-urgentemente/>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. FINEDUCA. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). *NOTA TÉCNICA* sobre o substitutivo de 8/12/2020 ao PL nº. 4.372/2020. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/12/14/pl-da-camara-sobre-o-fundeb-retirando-recursos-de-estados-df-e-municipios-e-rasgando-a-constituicao>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. O mito de Sísifo e a Educação Infantil: inconformismo, resistência e luta. In: ABRAMOWICZ, A.; HENRIQUES, A. C. (orgs.). *Educação Infantil: A luta pela Infância*. Campinas, São Paulo: Papirus, 2018.

CANAVIEIRA, F. O.; PALMEN, S. H. de C. Movimentos Sociais e a luta pela educação infantil. In: Vários/as autores/as. *Infâncias e Movimentos Sociais*. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2015. (GEPEDISC – Linha Culturas Infantis). p. 33-49.

CAPES. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Catálogo de teses e dissertações*. 2020. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

CARNEIRO, W. Lei Kandir: pacto ou pânico federativo? *O CAFEZINHO*. 26 out. 2017. Disponível em: <<https://www.ocafezinho.com/2017/10/26/lei-kandir-pacto-ou-panico-federativo/>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

CARNEIRO, W. Um desafio chamado Rio de Janeiro. *Toda Palavra*. 2 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.todapalavra.info/single-post/um-desafio-chamado-rio-de-janeiro-artigo-de-waldeck-carneiro>>. Acesso em: 30 mar. 2023.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do Boom ao caos econômico*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CASA FLUMINENSE. *Mapa da desigualdade: região metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

CGU. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. (Brasil). Mapa Brasil transparente. 2017. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking>. Acesso em: 31 out. 2021.

CHAGAS, E. F. A crítica da religião como crítica da realidade social no pensamento de Karl Marx. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 40, n. 4, p. 133-154, out./dez. 2017.

CHAUÍ, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. (Coleção História do Povo Brasileiro).

_____. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (orgs.). *Por que gritamos Golpe?: para entender o impeachment e a crise*. [ilustração Laerte Coutinho]. São Paulo: Boitempo, 2016. (Tinta Vermelha).

CME. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Prefeitura. Deliberação nº 001, de 2011. Fixa diretrizes para o funcionamento de Unidades de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de São Gonçalo; modifica Artigos, acrescenta ou extingue parágrafos e/ou alíneas de Artigos das Deliberações CME nº 002/02, 003/03 e 006/06. *São Gonçalo/RJ*, 2011.

CORREA, B. Educação na primeira infância: direito público x capital humano. In: CÁSSIO, F. (org.). *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. PINTO, J. M. R.; GARCIA, T. O. G. Estratégias de privatização da Educação Infantil em Ribeirão Preto e as resistências. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 27, p. 1-19, jun. 2021.

COSTA, M. da. Criar o público não estatal ou tornar o público estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 41-51, set./out./nov./dez. 2001.

COSTA, T. G. Os convênios com creches comunitárias em São Gonçalo (RJ): repensando os papéis do Estado e da sociedade nas políticas de Educação Infantil. In: ALVARENGA, M. S.

de; TAVARES, M. T. G. (orgs.). *Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015.

COSTA, T. G. *Movimentos Sociais e Direito à Educação Infantil em São Gonçalo: perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e creches comunitárias*. 2011. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), São Gonçalo, 2011.

COUTINHO, C. N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, F. S. *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 47-60.

CRUZ, R. E. da. Federalismo e educação: um pacto a se rever. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

_____. JACOMINI, M. A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília-DF, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio/ago. 2017.

CUNHA, L. A. *O Projeto Reacionário de Educação*, 2016. Disponível em: <http://www.luizantonioacunha.pro.br/uploads/independente/ProjReacEd_livro.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. CAVALIERE, A. M. O ensino religioso nas escolas públicas brasileiras: formação de modelos hegemônicos. In: PAIXÃO, L. P.; ZAGO, N. (org.). *Sociologia da educação: pesquisa e realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 110-127.

CURY, C. R. J. A Educação Básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

_____. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação&Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. In: *Espaço e Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, n. 24, Ano VIII, NERU, 1988.

DAVIES, N. Alguns desafios do financiamento da educação. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v. 17, n. 33, p. 251-267, jul./dez. 2014.

_____. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. In: SCHEIWAR, E; ALGEBAILLE, E. (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília-DF, v. 16, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2000.

_____. *Para onde vai o dinheiro da educação em São Gonçalo? Perda foi superior a R\$ 13 milhões em 2000*. Niterói: Faculdade de Educação UFF, 2002. Relatório de Pesquisa. Texto digitado.

DAVIES, N. A relação entre União, estados e municípios na educação: colaboração, subordinação ou omissão/irresponsabilidade compartilhada? In: ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. (orgs.). *Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet/Faperj, 2015.

_____.; ALCÂNTARA, A. B. Descompasso na Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém matrículas públicas caem. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 45, p. 31-54, 2019.

DELGADO, A. C. C. Como as mães de uma creche domiciliar percebem o trabalho de tomar conta de crianças? *Revista Brasileira de Educação*, n. 28, p. 151-164, jan./abr. 2005.

_____. *Toma-se conta de crianças: os significados do trabalho e o cotidiano de uma creche domiciliar*. 2003. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2003.

DOLZAN, M. Justiça do Rio decreta prisão do prefeito de São Gonçalo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29. dez. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-do-rio-decreta-prisao-do-prefeito-de-sao-goncalo,10000097129>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. (Coleção Perspectivas do Homem. Série Ciências Sociais, v. 99).

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 1995.

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012.

_____. Despesas em ações da assistência financeira da União na Educação Básica no período 2014-2020. *Eccos - Revista Científica*, São Paulo, n. 58, p. 1-17, jul./set. 2021.

_____.; LUCE, M. B. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago. 2013.

_____.; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, L. M. (org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia).

FÁVERO, O. (org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, E. *Financiamento da Educação Infantil no Brasil: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016*. 2018. 244 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e Classes sociais na América Latina*. São Paulo: Editora Global, 2009.

_____. *O desafio educacional*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

_____. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

_____. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

FERNANDES, F. C. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009.

FERNANDES JUNIOR, G. L. A metropolização da criminalidade com a territorialização das UPPS: da migração à expansão. *Revista Tamoios*, São Gonçalo/RJ, ano 12, n. 1, p. 20-42, jan./jun. 2016.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Instituições conveniadas e alunos considerados na distribuição de recursos do Fundeb – 2021. 2022. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14141-institui%C3%A7%C3%B5es-conveniadas-e-alunos-considerados-na-distribui%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-do-fundeb-%E2%80%93-2021>>. Acesso em: 17 de out./2022.

FREIRE, P. *Ação Cultural para a Liberdade*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (O Mundo, Hoje, v. 10).

_____. *Pedagogia do Oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (O mundo, hoje, v. 21).

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

_____. A gênese das teses do Escola sem Partido: esfinge e ovo da serpente que ameaçam a sociedade e a educação. In: _____. (org.) *Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017, p. 17-34.

_____. As novas e velhas faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: _____.; CIAVATTA, M. (orgs.). *Teoria e Educação no Labirinto do Capital*. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

_____. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GALVANI, G. Fundeb: o que está em jogo na votação. *Carta Capital*. Rio de Janeiro, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/educacao/fundeb-o-que-esta-em-jogo-na-votacao-que-acontece-na-camara/>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

GLUZ, M. P. O novo Fundeb é uma vitória? Análises das disputas políticas pelo projeto do novo Fundeb. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 10, p. 1-19, 2021.

GOMES, S.; SILVA, A. L. N.; OLIVEIRA, F. C. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (orgs.) *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP, 2019, p. 217-242.

GONÇALVES, T. G. B. *Periferias segregadas, segregação nas periferias: por uma análise das desigualdades intraurbanas no município de São Gonçalo, RJ*. 2012. 218f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), Rio de Janeiro, 2012.

GUEDES, S. L. *Jogo de Corpo: um estudo de construção social de trabalhadores*. Niterói: EDUFF, 1997.

HENRIQUES, A. C. Os efeitos da obrigatoriedade da pré-escola nas crianças em idade de creche. In: ABRAMOWICZ, A.; _____. (orgs.). *Educação Infantil: A luta pela Infância*. Campinas: Papyrus, 2018.

HILLEBRANDT E.; MERLIM, M. O efeito devastador da violência em Escolas de São Gonçalo. *Enfoco*, 29 jun. 2020. Disponível em: <<https://plantaenfoco.com.br/cidades/especial-o-efeito-devastador-da-violencia-em-escolas-de-sao-goncalo/>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *São Gonçalo. Área da Unidade Territorial*. 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Densidade demográfica*. 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *IDEB*. 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo*. 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Pessoal ocupado*. 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *PIB per capita*. 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *População estimada*. 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *São Gonçalo. População ocupada*. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Produto Interno Bruto (PIB)*. 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Salário médio mensal dos trabalhadores formais*. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade*. 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. _____. *População último censo*. 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010d. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/200#resultado>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Catálogo de Escolas*. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas>>. Acesso em: 17 de out. 2022.

_____. *Consulta Matrícula*. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

LAFER, C. O significado de República. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, 1989.

LDE. LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. *Plataforma de Dados Educacionais*. 2020. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>. Acesso em: 17 out. 2022.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Revista Outubro*, 3. ed., fev. 1999, p. 19-30.

_____. “Vouchers” educacionais: encontro de fundamentalismos na ofensiva contra a escola pública. *Portal Carta Maior*. Rio de Janeiro, 2 fev. 2020. Disponível em: <<https://controversia.com.br/2020/02/02/vouchers-educacionais-encontro-de-fundamentalismos-na-ofensiva-contr-a-escola-publica/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LUDKE, H. Discussão do trabalho de Robert E. Stake: estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. *Educação e Seleção*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 15-18 [1983 impresso] 2013.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

MARQUES, I. S. *Sentidos da Educação Popular em Movimentos Populares Urbanos: cartografia das ações político-educativas da Associação de Moradores do Bairro Jardim Catarina em São Gonçalo/RJ*. 2017. 112f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), São Gonçalo, 2017.

MARTINS, E. B. C.; ALMEIDA, N. L. T. de. A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21. *Em Aberto*, Brasília-DF, v. 30, n. 99, p. 129-143, maio/ago. 2017.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 16. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. (Coleção Labhoi).

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília-DF, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

_____. O papel do Legislativo na discussão de fundos educacionais. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 1-8, 2020.

MARX, K. Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel. In: MARX, K. *A questão judaica*. Rio de Janeiro, Laemmert, 1969.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. (Brasil). *Manual de Orientação do Novo FUNDEB*, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. _____. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a educação Infantil*, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

_____. _____. Secretaria de Educação Fundamental, 2009. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, MEC/SEF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

MELCHIOR, J. C. de A. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Feusp, 1981. Apud MILITÃO, S. C. N. Financiamento da Educação Básica: trajetória histórica e panorama atual. In: RIBEIRO, A. I. M.; PRADO, V. M. do; MARIANO, J. L. M. (orgs.). *História da Educação Brasileira: um olhar didático ilustrado com charges*. Curitiba: Appris, 2017.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. (Mundo do trabalho).

MILITÃO, S. C. N. Financiamento da Educação Básica: trajetória histórica e panorama atual. In: RIBEIRO, A. I. M.; PRADO, V. M. do; MARIANO, J. L. M. (orgs.). *História da Educação Brasileira: um olhar didático ilustrado com charges*. Curitiba: Appris, 2017.

MODESTO, N. S. D'AVILA. *A (re)produção espacial em marcha na consolidação dos Grupos de Poder Hegemônico em São Gonçalo - RJ*. 2008. 203f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2008.

MP/RJ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MP/RJ). *Panorama Educação*. 2022. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cao.educa.o/viz/PanoramadaEducao-V2_0Pacote2/PAM1Creche>. Acesso em: 15 set. 2022.

MOTTA, M. S. *A Política da Educação Infantil em São Gonçalo/RJ nos contextos dos Planos Municipais de Educação*. 2020. 197f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), São Gonçalo, 2020.

NASCIMENTO, I. S. do. *Fundeb pra Valer! A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica*. São Paulo: Chiado Books, 2019.

_____. Pontos críticos do processo de negociação política na criação do Fundeb 1: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 9, p. 1-19, 2021.

NETTO, J. P. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, L. M. W.; RIOS, B. L. Relações de poder e a educação em São Gonçalo *apud* SENNA, M. C. M. *Racionalidade Técnica e Lógica Política: um estudo sobre o processo de implantação do Programa Saúde da Família em São Gonçalo-RJ*. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 2004.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

O DIA. *Prefeitura de SG anuncia quitação com todas as 33 creches conveniadas*. 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/sao-goncalo/2020/10/6011931-prefeitura-de-sg-anuncia-quitacao-com-todas-as-33-creches-conveniadas.html>>. Acesso em: 13 out. 2022.

O ESTADO DE S. PAULO. *Em decadência política, Rio viverá uma década de crise*. 23 abr. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-decadencia-politica-rio-vivera-uma-decada-de-crise,70001748272>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

O SÃO GONÇALO. *Ex-prefeito Neilton Mulim e mais 10 são presos por fraudes: MP explica o “apagão” de São Gonçalo*. 11 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.osaogoncalo.com.br/politica/26979/ex-prefeito-neilton-mulim-e-mais-10-sao-presos-por-fraudes>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

_____. *SG registra mais oito mortes por Covid-19 nesta sexta-feira (10)*. 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.osaogoncalo.com.br/geral/84819/sg-registra-mais-oito-mortes-por-covid-19-nesta-sexta-feira-10>>. Apud TAVARES, M. T. G.; PESSANHA, F. N. L.; MACEDO, N. A. Impactos da pandemia de Covid-19 na Educação Infantil em São Gonçalo/RJ. *Zero a Seis*, Santa Catarina, v. 23, n. Especial, p. 77-100, jan./jan. 2021.

OBSERVATÓRIO SEBRAE/RJ, 2022. Disponível em: <<https://www.iets.org.br/spip.php?>>

article221>. Acesso em: 31 jan. 2023.

ODDO NOGUEIRA, M. Por que o desemprego no Rio de Janeiro é maior que a média nacional? Economistas explicam. *Brasil de Fato*. Rio de Janeiro, 10 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/08/10/por-que-o-desemprego-no-rio-de-janeiro-e-maior-que-a-media-nacional-economistas-explicam>>. Acesso em: 11 set. 2022.

OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, E. F. R. de. *Um outro mundo no mundo da escola: escolarização dos filhos de catadoras de um lixão na perspectiva das mães*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2010.

OLIVEIRA, F. de. Hegemonia às avessas. Tribuna livre da luta de Classes. *Folha de S. Paulo. Revista Piauí*. 4. ed., 2007. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/hegemonia-as-avessas/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

OLIVEIRA, R. C. de. *O trabalho do antropólogo*. 2. ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora Unesp, 2000.

OLIVEIRA, R. L. P. de. Direito à educação e federalismo no Brasil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012.

_____; SANTANA, W. Apresentação. In: _____.; _____. (orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010a, p. 9-12.

_____; _____. Introdução. In: _____.; _____. (orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010b, p. 13-38.

OPNE. OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Objetivos da Meta 1*. 2019. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

OSÓRIO, M. Por que o desemprego no Rio de Janeiro é maior que a média nacional? Economistas explicam. *Brasil de Fato*. Rio de Janeiro, 10 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/08/10/por-que-o-desemprego-no-rio-de-janeiro-e-maior-que-a-media-nacional-economistas-explicam>>. Acesso em: 11 set. 2022.

OXFAM. OXFAM CONFEDERAÇÃO INTERNACIONAL. *A desigualdade mata. Relatório*. 2022. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/a-desigualdade-mata/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

PAULANI, L. M. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (orgs.). *Por que gritamos Golpe?: para entender o impeachment e a crise*. [ilustração Laerte Coutinho]. São Paulo: Boitempo, 2016. (Tinta Vermelha).

PEREIRA, A. V. D. *Democracia na perspectiva dos profissionais da educação em São Gonçalo/RJ em face às políticas públicas educacionais*. 2011. Dissertação (Mestrado em

Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Formação de Professores. São Gonçalo, 2011.

PERONI, V. M. V. Mudanças no papel do Estado e políticas de educação: Notas sobre a relação público/privado. In: _____.; ROSSI, A. J. (orgs.). *Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado: Implicações para a democratização da educação*. Pelotas: Ufpel, 2011.

PESSANHA, F. N. L. *Sentidos de cidadania a partir do direito à Educação Infantil: com a palavra os familiares das crianças*. 2017. 132f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), São Gonçalo, 2017.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./ jun. 2012.

_____. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

_____. A política recente de Fundos para o financiamento da Educação e seus efeitos no pacto federativo. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

_____.; CORRÊA, B. C. Educação Infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 24, p. 1-27, 2020.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

QUEIROZ, M. I. P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

QUIRINO, S. R. M. *Transparência pública e financiamento da educação: uma análise a partir das Leis Orçamentárias*. 2018. 226f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná (UFPR). Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em educação. Curitiba, 2018.

RENNÓ, L. Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, Brasília-DF, v. 36, n. 106, p. 147-163, 2022.

RIBEIRO, L. G. *A questão cultural enquanto formação humana: investigando os interesses em disputa nas políticas culturais da cidade de São Gonçalo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Formação de Professores. São Gonçalo. 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005. Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 29 de março de 2005.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.311, de 14 de novembro de 2008. Altera a lei estadual nº. 4.528, de 28 de março de 2005, e autoriza o poder executivo a criar no âmbito da secretaria de estado de educação o “programa escola-infância”. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2008.

_____. Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009. Institui o plano estadual de educação – PEE/RJ, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2009.

RIO DE JANEIRO. Conselho Estadual de Educação (CEE). Deliberação nº 388, de 08 de dezembro de 2020. Fixa normas para autorização de funcionamento e encerramento de atividades das instituições de ensino presencial da educação básica integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, em todas suas etapas e modalidades, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2020. Republicado em 28 de dezembro de 2020.

ROMANELLI, O. O. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

ROSA, D. P. Consensos e dissensos sobre a cidade-dormitório: São Gonçalo (RJ), permanências e avanços na condição periférica. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 4, n. 2, p. 273-288, jul./dez. 2017.

_____. *Política urbana, planejamento, fragmentação e articulação: São Gonçalo e as transformações no espaço da cidade periférica*. 2010a. 147f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Instituto de Geografia, Rio de Janeiro, 2010.

_____. São Gonçalo, divisão do trabalho na metrópole e a formação da nova periferia metropolitana. *Revista Tamoios*, São Gonçalo/RJ, ano VI, n. 1, p. 19-33, 2010b.

ROSEMBERG, F. Creches: Assistencialismo comunitário? *ANDE-Revista da Associação Nacional de Educação*. Ano1, n. 2, 1981.

_____. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SEMINÁRIO EDUCAR NA INFÂNCIA: perspectivas histórico-sociais, 2007, Curitiba. p. 1-15.

_____. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 51, nov. 1984.

_____. Sísifo e a Educação Infantil brasileira. *Pro-Posições*, Campinas, v. 14, n. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003.

SALDAÑA, P. Governo Bolsonaro tira dinheiro de creches: gasto federal com obras nessa etapa foi de R\$ 101 milhões em 2021, uma redução de 80% na comparação com 2018. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 11 set. 2022. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: _____. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPURR*, ano XII, v. 2, ago./dez. 1999. Apud ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. Relações entre poder local e políticas educacionais em contextos de periferias urbanas. In: _____.; _____. (orgs.). *Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015. p. 55-80.

SÃO GONÇALO (RJ). PREFEITURA. Lei nº 56, de 1 de agosto de 2006. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de São Gonçalo (2006-2015). *Diário Oficial (DO)*, São Gonçalo, 2006.

_____. _____. Lei nº 658, de 09 de dezembro de 2015a. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de São Gonçalo e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 09 dez. 2015.

_____. _____. Lei nº 857, de 2018. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Educação – FME/SG e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 12 jul. 2018.

_____. _____. Lei nº 1.067, de 2020a. Altera a Lei nº 658/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação do município de São Gonçalo e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 09 jan. 2020.

_____. _____. Lei nº 1.252, de 2021. Altera a Lei municipal 857/2018, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Educação – FME/SG e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 24 ago. 2021, p. 4.

_____. _____. Decreto nº 063/2020b, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do poder executivo municipal, além de medidas complementares para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 16 mar. 2020, p. 1.

_____. _____. Decreto nº 071/2020c, de 20 de março de 2020. Adota novas medidas para enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 20 mar. 2020, p. 12-13.

_____. _____. Decreto nº 076/2020d. Dispõe sobre medidas restritivas de enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19), nas Unidades de ensino da rede pública municipal de São Gonçalo. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 27 mar. 2020.

_____. Plano Municipal de Educação de São Gonçalo 2015-2024. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 5, 2015b. Adequação do Plano Municipal para 2015-2024. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 08 dez. 2015.

SARDINHA, R.; LEHER, R. 'Auxílio Brasil' institui os 'vouchers' escolares para destruir a educação básica pública. *Portal Carta Maior*. Rio de Janeiro, 16 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/-Auxilio-Brasil-institui-os-vouchers-escolares-para-destruir-a-educacao-basica-publica/4/52120>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 12. ed. rev. São Paulo: Autores Associados, 2011. (Coleção educação contemporânea).

SEMED. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. (Prefeitura). Portaria nº 57, de 30 de março de 2020. Dispõe sobre orientações para as unidades de ensino das redes pública municipal e privada do sistema municipal de ensino de São Gonçalo, no período de medidas de isolamento social previstas pelas autoridades municipais na prevenção e combate ao coronavírus – Covid-19. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 31 mar. 2020, p. 1.

_____. Extratos de Termos de Fomento. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 8 out. 2021a, p. 9-18.

_____. Corrigenda do extrato de Termo de Fomento. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 14 out. 2021b, p. 3-4.

_____. _____. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 19 nov. 2021c, p. 2.

_____. _____. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 23 dez. 2021d, p. 4-5.

_____. _____. *Diário Oficial Eletrônico (DOE)*, São Gonçalo, 10 fev. 2022e, p. 3.

SENNA, M. C. M. *Racionalidade Técnica e Lógica Política: um estudo sobre o processo de implantação do Programa Saúde da Família em São Gonçalo-RJ*. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, A. M. da. A uberização do trabalho docente no Brasil: uma tendência de precarização no século XXI. *Trabalho Necessário*, Niterói-RJ, v. 17, n. 34, p. 229-251, set./dez. 2019.

SILVA, A. P. P. N. da; SOUZA, R. T. de; VASCONCELLOS, V. M. R. de. O estado da arte ou o estado do conhecimento. *Educação*, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 1-12, set./dez. 2020.

SILVA, G. da; DIAS, A. A. Democratização e Educação Infantil: oferta e qualidade. *Debates em Educação*, Maceió, v. 12, n. 28, p. 138-157, set./dez. 2020.

_____.; _____. A política de expansão de vagas para a Educação Infantil: o Proinfância em questão. *Educação*, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 1-12, set./dez. 2021.

SIOPE. SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO. *Relatórios municipais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*. 2021. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

SOARES, L. E. *O que são milícias? A terra é redonda*. 20 fev. 2021. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/o-que-sao-milicias/>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

SOUZA, D. B. de; ALCÂNTARA, A. B.; VASCONCELOS, M. C. C. G. Previsões do regime de colaboração na gestão da educação em São Gonçalo (RJ): uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação. In: ALVARENGA, M. S. de; TAVARES, M. T. G. (orgs). *Poder Local e Políticas Públicas para Educação em periferias Urbanas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015. p. 81-109.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão pública dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, G. M. A. de; ARAÚJO, G. C. de; CARNEIRO, W. Vinte anos da Lei n.º 9.394/96, o que mudou? Políticas educacionais em busca de democracia. *Revista Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 11, n. 20, p. 147-160, jan./jun. 2017.

SPOSITO, M. P. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

STAKE, R. E. Estudo de Caso em pesquisa e avaliação educacional. *Educação e Seleção*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 5-14, [1983 impresso] 2013a.

_____. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. *Educação e Seleção*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 19-27, [1983 impresso] 2013b.

SUCUPIRA, F. “Fraldas Pintadas” reivindicam inclusão das creches no Fundeb. *Portal Carta Maior*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/Idades-da-Vida/%27Fraldas-pintadas%27-reivindicam-inclusao-das-creches-no-Fundeb/13/3311>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TAVARES, M. T. G. *Caminhos e descaminhos da “educação paralela”*: um estudo sobre o cotidiano das creches e escolas comunitárias da Maré. 1992. 223f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 1992.

_____. Movimentos sociais e a luta por creches no Rio de Janeiro: a experiência das creches comunitárias em São Gonçalo. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37, 2015a, Florianópolis. *Anais*. Florianópolis: UFSC, 4 a 8 de outubro de 2015. Páginas 1-18.

_____. Movimentos sociais e creche comunitária no Rio de Janeiro: a luta por creches em São Gonçalo. In: Vários/as autores/as. *Infâncias e Movimentos Sociais*. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2015b. (GEPEDISC – Linha Culturas Infantis). p. 69-85.

_____. *Os pequenos e a cidade: o papel da escola na construção de uma alfabetização cidadã*. 2003. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 2003.

_____.; LUCCHESI J. C. A cidade como um livro de espaços: lendo e pensando a cidade com a(s) infância(s) de creches comunitárias do Rio de Janeiro. In: CARREIRO, H. J. S.; TAVARES, M. T. G. (orgs.). *Estudos e pesquisas com o cotidiano da educação das infâncias em periferias urbanas*. São Carlos: Pedro e João Editores, 2018. p. 277-290.

_____.; PESSANHA, F. N. L.; MACEDO, N. A. Impactos da pandemia de Covid-19 na Educação Infantil em São Gonçalo/RJ. *Zero a Seis*, Santa Catarina, v. 23, n. Especial, p. 77-100, jan./jan. 2021.

TC-Educa. Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação. 2019. Disponível em: <<https://tceduca.irbcontas.org.br/pne/#/public/inicio>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

TCE. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (Rio de Janeiro). *Estudos Socioeconômicos Municípios do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2020. 142 f. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos>. Acesso em: 15 fev. 2021.

TESOURO TRANSPARENTE. TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. *Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)*. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114?ano_selecionado=2020>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do Eleitorado*, 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 06 out. 2020.

UNICEF. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *UNICEF faz apelo para arrecadar US\$ 1,6 bilhão para atender às crescentes necessidades de crianças afetadas pela pandemia de Covid-19*. 12 maio 2020. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-faz-apelo-para-atender-as-crescentes-necessidades-de-criancas-afetadas-pela-covid-19>>. Acesso em: 13 out. 2022.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília-DF, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

WEBER, M. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das letras, 2004.

APÊNDICE A – Termo: “Financiamento da Educação Básica” – CAPES

ANO DEFESA	REFERÊNCIA
2014	RIBEIRO, LORENA NEVES PESTANA. COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: análise dos principais marcos da legislação educacional brasileira (1988-2001) 30/05/2014 270 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, Niterói Biblioteca Depositária: BIBLIOTECA CENTRAL DO GRAGOATÁ
2015	COSTA, EDUGAS LOURENCO. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO 07/12/2015 163 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Fundação Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo Biblioteca Depositária: UPF
2016	CAVALCANTI, CACILDA RODRIGUES. Tensões federativas no Financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da união 04/02/2016 337 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Educação
2017	BERNARDO, ROSANGELA FERREIRA. O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros. 24/02/2017 71 f. Mestrado em Ciências Contábeis Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, Uberlândia Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Universidade Federal de Uberlândia – Campus Santa Mônica
	CONTE, NELTON CARLOS. FUNDEF E FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 24/02/2017 243 f. Doutorado em DESENVOLVIMENTO REGIONAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL, Santa Cruz do Sul Biblioteca Depositária: Setorial
2018	PEREIRA, JESSICA MARA VIANA. FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA EQUIDADE FISCAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 23/02/2018 130 f. Mestrado em CIÊNCIA POLÍTICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: não identificada.
2019	LIMA, AMILKA DAYANE DIAS MELO. RELAÇÕES FEDERATIVAS E O REGIME DE COLABORAÇÃO: DESAFIOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM-RN (2009-2016) 28/02/2019. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, Natal Biblioteca Depositária: BCZM/UFRN
	LIMA, FRANCISCO JOSE DE. DEZ ANOS DE FUNDEB: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS E DOS PRINCIPAIS RESULTADOS NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO 30/01/2019. Mestrado Profissional em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL

Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS, Brasília Biblioteca Depositária: Riufal
--

APÊNDICE B – Termo: “Financiamento da Educação Infantil” – CAPES

ANO DEFESA	REFERÊNCIA
2015	LIMA, EZEQUIEL DE. EFEITOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE MEDIANEIRA – PARANÁ 24/02/2015 107 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE EST. PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO/MARÍLIA, Marília Biblioteca Depositária: Campus de Marília
	SANTOS, JOEDSON BRITO DOS. UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB: ENTRE LIMITES E CONTRADIÇÕES NO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE EM JOÃO PESSOA – PB 30/11/2015 260 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA/JOÃO PESSOA, João Pessoa Biblioteca Depositária: http://bdtd.biblioteca.ufpb.br/
2016	BOTASSIN, ROSA MARIA FERREIRA. POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JAURU – MT 05/04/2016 174 f. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO, Cáceres Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UNEMAT/Campus Cáceres
	KLOSINSKI, DANIELE VANESSA. UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA EM ERECHIM: A POLÍTICA DOS ESPAÇOS ESCOLARES 23/09/2016 133 f. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL, Chapecó Biblioteca Depositária: UFFS
2017	MACHADO, MARCELO DA SILVA. QUANDO SOBRA POUCO PARA SONHAR: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM REDES LOCAIS EM TRÊS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 06/04/2017 193 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: www.dbd.puc-rio.br
2018	CARNEIRO, MARILZA BRAS GOMES LOURENÇO. FINANCIAMENTO E OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHES NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO FUNDEB 25/10/2018 129 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE, Rio Branco Biblioteca Depositária: UFAC
	FERNANDES, ELIANE. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE

	2000 A 2016. 17/12/2018 244 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, Campinas Biblioteca Depositária: Biblioteca Central – Unicamp
2019	PRADO, VIVIANE FATIMA LIMA DO. GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: AS CONTRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 30/08/2019 110 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO, Passo Fundo Biblioteca Depositária: UPF

APÊNDICE C – Termo: “FUNDEB” – CAPES

ANO DEFESA	REFERÊNCIA
2013	<p>FERNANDES, SOLANGE JARCEM. A GESTÃO DOS FUNDOS CONTÁBEIS PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE-MS. 07/02/2013 284 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, Campo Grande Biblioteca Depositária: UFMS</p>
2015	<p>SANTOS, JOEDSON BRITO DOS. UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB: ENTRE LIMITES E CONTRADIÇÕES NO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE EM JOÃO PESSOA – PB 30/11/2015 260 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA/JOÃO PESSOA, João Pessoa Biblioteca Depositária: http://btdt.biblioteca.ufpb.br/</p>
2017	<p>CRUZ, MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE CRECHES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS APÓS 1988: AVANÇOS E DESAFIOS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIAIS 27/09/2017 688 f. Doutorado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (SP), São Paulo Biblioteca Depositária: Karl A Boedecker</p>

APÊNDICE D – Termo: “Financiamento e/ou FUNDEB” – GT 05 – ANPED

ANO DEFESA	REFERÊNCIA
2007	SOUSA JUNIOR, L. de. FUNDEB: Novo Fundo, Velhos Problemas. UFPB GT: Estado e Política Educacional / n.05. ANPED, 2007.

APÊNDICE E – Apresentação da pesquisa



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
 DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Apresentação da Pesquisa

Agradecendo antecipadamente a atenção, informo que a entrevista em tela objetiva aprofundar a temática da pesquisa de doutoramento sob o título: **O FUNDEB e o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um Estudo de Caso**. A perspectiva teórico-metodológica ancora-se no Estudo de Caso, corrente investigativa de cunho etnográfico e qualitativo (STAKE, 2013; LUDKE, 2013), possibilitando pensar e problematizar o objeto de investigação em consonância com as particularidades e especificidades da esfera local. A temática é motivada pela importância de se ampliarem as pesquisas no campo do financiamento da educação, sobretudo diante do desafio de expansão do atendimento à creche na rede pública municipal de educação. Reitero que a pesquisa vincula-se ao Programa *Processos Formativos e Desigualdades Sociais*, sendo realizada pela pesquisadora e doutoranda, professora Fabiana Nery de Lima Pessanha, sob orientação da professora dra. Maria Tereza Goudard Tavares, na linha *Políticas, Direitos e Desigualdades*.

Objetivo Geral

- Investigar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB.

Objetivos Específicos

- Investigar que elementos, com ênfase nas relações entre o poder local e as políticas educacionais, influenciam o cenário das políticas de financiamento à creche, no município de São Gonçalo/RJ;

- Compreender as principais tensões que se manifestam nas políticas locais para a oferta de vagas à faixa etária de 0 a 3 anos na rede pública de educação do município;

- Analisar a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, no período de 2010 a 2021, com destaque para a oferta de creche.

APÊNDICE F – Entrevistas 1 e 2

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA AS ENTREVISTAS

Interlocutora 01	Ex-presidente e ex-representante dos/as Professores/as no CACS FUNDEB/SG
Interlocutora 02	Representante do Conselho Municipal e Educação (CME) no CACS FUNDEB/SG

Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque às políticas de expansão da creche?

Como tem sido a atuação do CACS no acompanhamento e implementação da transparência e gestão participativa dos recursos do fundo?

Quais são as principais pautas e motivações acompanhadas pelo CACS no contexto mais amplo das políticas de financiamento educacional, no município?

Você identifica avanços e/ou retrocessos nos trabalhos do CACS em sua composição atual?

Quais são as principais tensões, limites e possibilidades, para exercer as competências do CACS, em São Gonçalo?

Que elementos, tendo em vista o cenário das políticas de financiamento, no município, anunciam rupturas e/ou continuidades na oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos?

Quais são os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Como você vê o papel do CACS, especialmente na atual gestão do executivo municipal, nesses tempos de pandemia?

Comentários:

ENTREVISTA 1

Identificação da entrevistada:

Nome: Maria Alice Veiga e Souza

Presidente do CACS FUNDEB de 01/2020 a 03/2021.

Conselheira do CACS FUNDEB, representante dos Professores: 01/2020 a 12/2021.

Idade: 62 anos

Sexo: Feminino Gênero: Feminino

Profissão: Professora/aposentada

Formação Escolar/Acadêmica: Licenciatura Plena em Ciências e Matemática

Instituição: UERJ-FFP

Área(s) de atuação profissional: Escola

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Sim.

Função: Professora

Há quanto tempo? 28 anos - Atualmente aposentada.

Pesquisadora – Boa tarde, Maria Alice. Tudo bem?

Maria Alice – Sim, tudo bem.

Pesquisadora – Podemos iniciar nossa conversa?

Maria Alice – Claro! Será um prazer.

Pesquisadora – Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Maria Alice – O que é que acontece com o FUNDEB em São Gonçalo? O FUNDEB, basicamente, é usado, na sua totalidade, pra pagar salário de professor da ativa. Essa é uma discussão que a gente trava com a prefeitura de São Gonçalo, há muitos anos. Inclusive, com o FUNDEF, não era tão diferente. Mas no FUNDEF, a gente ainda conseguia perceber o percentual dos impostos obrigatórios em determinados momentos. No FUNDEB, não. Eles pagam integralmente o salário do professor e, segundo eles, não sobra nada. Porque a folha, realmente, não é lá essas coisas. Mas o dinheiro que chega é praticamente todo gasto na folha de pagamento. Bem, essa é uma questão.

Então, quando você pergunta assim: “Qual a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública, com destaque para as políticas de expansão de creche?”, eu te diria que, embora esse dinheiro, essa importância seja significativa no município, ela não tem sido destinada pra esse fim. A carência de creche, em si, é imensa. E as conveniadas que nós temos, algumas são depósitos de criança. Não são creches. A creche não oferece à criança aquilo que a gente entende que está lá, apregoado na lei. Não precisava nem de lei pra gente saber o que é que uma criança merece, né? A gente sabe o que ela merece. O que ela precisa. O que é necessário pro desenvolvimento dela, pro desenvolvimento dessas crianças cognitivamente, emocionalmente e socialmente, enfim. A gente sabe que isso não existe em São Gonçalo, a verdade é essa. As creches estão precárias. As creches são inadequadas. A maioria. Eu diria que, mesmo as públicas e as que são conveniadas, algumas são caso, assim, de polícia. Tem várias denúncias do Conselho do FUNDEB, do Conselho do CME, né, várias denúncias. Então, “Qual o papel e a importância?!”, o papel seria o de proporcionar pra essas crianças condições dignas pro seu próprio desenvolvimento. Seria o papel. Mas a verba do FUNDEB, em São Gonçalo, não tem essa aplicação.

Pesquisadora – Como tem sido a atuação do CACS no acompanhamento e na viabilização da transparência e gestão participativa dos recursos do fundo?

Maria Alice – Bem, até dezembro de 2020 – eu não sei te precisar quando começou a gestão de José Ricardo –, anterior a ele, o CACS FUNDEB era instrumento de manobra do governo. Essa é a grande verdade. As pessoas eram eleitas de uma forma muito estranha. Havia uma recomendação do nosso Sindicato de Professores que nós não entraríamos nos Conselhos. Infelizmente, já houve essa recomendação do Sindicato. Então, o governo ficava com a faca e o queijo na mão.

Depois entrou o José Ricardo. O Sindicato mudou a postura e a gente passou a se candidatar pra que pessoas fossem legitimamente eleitas pro Conselho. Aí, começou uma mudança nesse perfil e nesse caráter do próprio Conselho. Aí nós começamos a fiscalizar e de forma, eu diria, bem eficiente, a ponto de, no governo Aparecida, ter sido usada uma verba pra compra de um prédio que não tinha como finalidade a manutenção da educação, a que o FUNDEB se destina. E a gente conseguiu reverter isso e esse dinheiro teve que ser devolvido. Ela gastou a verba do FUNDEB. Se eu não me engano, a Tania tem esse número preciso, era em torno de 9 milhões de reais. E a gente conseguiu que esse dinheiro voltasse e se destinasse ao papel que ele vem cumprir.

Na verdade, o FUNDEB é quase todo usado pra pagamento. A prefeitura não entra praticamente com nada e ainda diz que está aplicando bem. Isso é um outro ponto de discussão. Então, isso aconteceu, eu te diria, até 31 de dezembro de 2020, no período do José Ricardo. Ele foi Presidente do Conselho do FUNDEB anterior à Tania. Depois da Tania veio eu. Fiquei como presidente até março de 2021.

O Novo FUNDEB exigiu que aquele Conselho que existia, até 2020, fosse dissolvido e um novo Conselho fosse formado. Dizem que não é um mandato tampão, mas, na verdade, 2021 e 2022 é um mandato de dois anos que teve que se fazer uma nova eleição. Eles não aproveitaram quem estava em 2020. O Conselho do Novo FUNDEB passou a ser de 4 anos e não mais de 2. Ele [o atual prefeito] exigiu que fosse feita uma nova eleição. Quem estava em 2020 podia até se candidatar, mas... Essa nova eleição foi extremamente manipulada pela Secretaria de Educação. Nós tivemos representantes que a gente nunca viu no campo da educação. O representante da sociedade civil, por exemplo, a gente não via que finalidade e que consonância essas pessoas tinham com a educação. Então, foi um Conselho arranjado. E isso eu posso falar com muita tranquilidade, porque nós fizemos inúmeras denúncias, não só no Ministério Público (MP). A gente anunciou pros quatro cantos a fraude que foi a eleição do Conselho do Novo FUNDEB. E aí, a gente percebeu, nitidamente, o seguinte, nesse novo Conselho a gente tinha três pessoas, três representantes: eu, representando a categoria dos professores, uma funcionária, representando os funcionários – merendeiras – e a Janilda, que veio como representante do Conselho Municipal de Educação (CME). Logo no início, nós dissemos o seguinte: “Somos voto perdido e toda votação que nós tivermos...”.

Caiu a chamada.

Retornamos.

Maria Alice – Eu estava falando sobre a questão da fraude na eleição do Conselho do novo CACS FUNDEB de 2021. A gente tem muita clareza de que houve manipulação na eleição. Nós tivemos pais que – se for necessário fazer contato com eles pra te ajudar, eu posso tentar – ,deram o nome e foram boicotados. Uma não teve direito a voz. Outra nem recebeu link pra participar no dia da votação. Então a gente percebeu muita manobra e a gente denunciou. Mas, infelizmente, a gente não teve o posicionamento que precisávamos ter por parte das autoridades que poderiam ter, inclusive, cancelado aquela eleição.

Nós entramos, em 2021, batendo na tecla da valorização dos professores, do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), que a gente fala na educação de São Gonçalo, que nós tínhamos assinado

junto com o governo Nanci, lá em 2018. Nós batíamos na tecla que isso precisava ser pago. Nós batíamos na tecla da construção de escolas, porque o Plano Municipal de Educação (PME) estabelece que a prefeitura tem que construir escolas. A cada ano deve crescer a sua rede porque a demanda em São Gonçalo é imensa! Falávamos em relação às creches. Fazíamos toda essa cobrança.

A partir de 2021, eu diria pra você que o Conselho voltou pra mão do governo. Então hoje, quando você me pergunta: “Como tem sido a atuação?”, eu vou te falar, a partir de 31 de dezembro de 2021, eu te diria o seguinte: voltamos à estaca zero. O Conselho hoje está funcionando irregularmente, e nós também fizemos essa denúncia ao Ministério Público. Algumas pessoas que foram eleitas, lá no início de 2021, por algum motivo, elas se achegaram ao Conselho e foram eleitas. Mas quando elas perceberam que nós, de fato, tínhamos um segmento a representar, o grupo, né, que éramos poucos, mais os suplentes que íamos às reuniões, quando nós começamos a posicionar sobre a importância do Conselho, a seriedade do Conselho, as implicações que esse Conselho poderia trazer pra cada membro, caso as coisas não corresse como teriam que correr, com seriedade, com integridade, alguns se assustaram, e saíram. Abandonaram. Alguns fizeram cartas. Outros, simplesmente abandonaram, e o Conselho ficou irregular. E mesmo assim, nós éramos minoria. O Conselho continuou votando os bimestres como se tivesse tudo sendo aplicado como teria de ser.

Então todo nosso questionamento sobre a aplicação que teria que acontecer, como no caso da oferta das creches públicas... Pra você ter uma ideia, o Menino Jesus, que trabalha com Educação Infantil, nós fizemos uma visita, depois de muito custo, nós conseguimos fazer uma visita, porque o papel do FUNDEB também é esse. Não é só olhar papel, documento. A gente precisa ir a campo. A gente precisa acompanhar se as coisas estão acontecendo e como estão acontecendo. Então, nós insistimos tanto nisso que acabamos conseguindo sair pra fazer visitas. E no dia que nós estivemos no Menino Jesus, a direção da escola me mostrou um caderno que tinha lá. Nesse caderno, se não me engano, constavam 314 crianças na fila de espera pra vaga no Menino Jesus.

O Menino Jesus, não sei se você conhece essa escola. Ela funcionava nas dependências da Igreja Católica, ali de São Gonçalo. O padre pediu o prédio, e ela foi pra um cubículo, que eles chamam de anexo, lá no Colégio Municipal Presidente Castelo Branco (CMPCB). Inicialmente, nem janelas algumas salas tinham. E continua também muito precário. Mas continua lá. Foi pra ficar um tempo pequeno e, se eu não me engano, já está lá há cinco anos. Então eu diria pra você que, em relação ao acompanhamento, que é a pergunta 2, durante um período, houve esse acompanhamento. Inclusive, houve inúmeras denúncias, ao Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE). Hoje isso não está acontecendo. Só pra você ter uma ideia, o Conselho foi eleito, se não me engano, dia 25 de julho de 2021. Alguns dias depois, a Presidente do Conselho aprovou tudo, tudo o que ela podia aprovar, sem ter feito uma única reunião com o Conselho. Se você tiver a oportunidade, você cita isso. A gente tem isso registrado em ata. Pra você ter uma ideia, eu fiz uma denúncia dela, inclusive, na delegacia. Abri um Boletim de Ocorrência (BO). Porque quando ela declara que é o Conselho que examina, e lá está o meu CPF e o dos colegas que fazem parte do Conselho, quando ela diz que tudo está aprovado com o aval do Conselho, ela está dizendo que eu li aquilo e avaliei, quando, na verdade, eu nem tive acesso nem conhecimento do que é que estava acontecendo. Então, eu diria pra você que o Conselho atual está na mão do governo, agindo conforme o governo dita as normas. A atual Presidente do Conselho é representante dos diretores e indicada pelo governo. Olha que problema?!

Até 31 de março de 2021 teve a eleição direitinha. Nós comunicamos os pais. Cada setor teve seu representante. Nos reunimos e tiramos o Presidente. Em 2021, com o Novo FUNDEB, isso foi manipulado pelo governo. A gente não sabe a origem dessas pessoas. Não tem ata dizendo que elas foram eleitas para o FUNDEB. E quem é a Presidente do CACS FUNDEB é uma diretora de escola que não é eleita. Ela é indicada pelo governo, o que significa que ela é mais um braço do governo dentro do Conselho. Por isso, sem ter feito uma única reunião com o grupo, ela aprovou coisas absurdas! Porque o FUNDEB não olha só a questão das verbas. Ele é muito amplo. A gente toma conta, por exemplo, da questão do ônibus escolar. Tem uma série de observações que o Conselho precisa fazer. Inclusive, tem uma verba, que eu não sei agora de onde é, mas a Tania vai saber direitinho, que dava cerca de 4 milhões que poderiam ser investidos em obra, fazendo creches. Mas essa verba ela já estava parada há 4 anos, indo pra cinco anos, e a gente sempre reprovando isso. Com esse novo Conselho que tá aí, simplesmente, pelo que eu entendi, até isso foi aprovado, como se tivesse tudo às mil maravilhas. Então é muito sério! É caso de polícia.

Pesquisadora - Quais são as principais motivações e pautas acompanhadas pelo CACS FUNDEB no contexto mais amplo das políticas de financiamento educacional no município?

Maria Alice – Bem, o papel do Conselho é acompanhar não só o uso do dinheiro com relação à valorização do professor, mas tem uma série de atribuições que ele acompanha. Pra isso, o Conselho tem que ir a campo. Tem que examinar documento. O Conselho não é fiscal. Ele não faz o papel que o Tribunal de Contas (TC) faz. Ele tem um caráter social. Quer dizer, esse

dinheiro que vem do FUNDEB, de fato, está atendendo às necessidades sociais das crianças? Tem escola pras crianças do primeiro segmento? Tem creche pras crianças? As crianças estão tendo condições de acesso à escola? Então, esse é o verdadeiro papel do Conselho. Não é olhar conta, porque a conta está bonitinha. Porque ele [o prefeito] diz assim, por exemplo, “O FUNDEB tem 12 milhões. Chegou pra mim 12 milhões e eu paguei uma folha de 12 e alguma coisa de 13. Gastou!”.

Agora, com quanto que a prefeitura entrou, por exemplo, pra pagar o professor, o funcionário...? E a contrapartida da prefeitura, não existe? E os 25% aprovados em lei? Você tá entendendo? Então, no papel, na contabilidade está bonitinho. Chegou x, saiu x pra pagamento. Só que o Conselho do FUNDEB, o CACS FUNDEB, ele tem que ter uma visão mais ampla. Esse fundo foi criado para valorizar o professor, sim, valorizar o profissional da educação. Mas, também, para atender a outras demandas que São Gonçalo, como um município pobre, tem e que não está acontecendo. Uma delas é a falta de creche, principalmente pra criança de 0 a 3 anos. O que a gente tem é um conjunto aí de creches conveniadas que, na verdade, algumas são depósitos de crianças e não oferecem, de fato, aquilo que a criança precisa. A dignidade que a criança precisa.

Aí você colocou aqui outra pergunta: “Você identifica avanços ou retrocessos nos trabalhos do CACS FUNDEB em sua composição atual?”

Eu diria que eu avalio como um grande retrocesso! Um grande retrocesso! Grande! Um retrocesso criminoso, porque o CACS FUNDEB 2021 esteve a serviço do governo. Na verdade, ele não serviu pra nada! O Termo de Ajuste de Conduta (TAC), que é a valorização dos professores, não foi pago e que foi a proposta da própria prefeitura. Não foi do Sindicato. Nossa proposta era outra. Mas eles fizeram uma contraproposta, e a gente viu que ia ser muito difícil tirar mais alguma coisa dali. Então a gente aceitou, né? Porque a gente não é maluco. Não rasga dinheiro. É melhor vir e a gente continuar lutando pela valorização, por dignidade, por condições de trabalho... Porque a gente sabe que a luta do magistério é eterna! Ela não vai acabar nunca! E foi o governo que trouxe essa contraproposta, e ele mesmo não cumpriu. Então, eu diria que, com o CACS FUNDEB aprovando todas as prestações de contas desse governo, de meados de 2021 pra cá, o retrocesso foi gritante e criminoso! Um retrocesso terrível!

Pesquisadora – Que elementos, tendo em vista o cenário das políticas de financiamento no município, anunciam rupturas e/ou continuidades na oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos?

Maria Alice – Olha, eu não estou mais no CACS FUNDEB. Em 31 de dezembro de 2021, que era o meu tempo no FUNDEB, eu saí, e entrou uma pessoa no meu lugar. Até essa data, nós não tínhamos um planejamento de financiamento nenhum pra atender a essa faixa etária. Ele [o prefeito] anunciou que aumentou os convênios com as creches comunitárias, com as creches parceiras. Só que o próprio CME fez visita em algumas creches que chegaram novas, em 2021, e constatou que aquelas creches não tinham, se é que a gente pode chamar isso de creche – eles chamaram –, não tinham condição nenhuma de acolher e de prestar o serviço que nossas crianças precisam. Então eu diria o seguinte, não há nem investimento, não há vontade política, não há direcionamento algum para atender essa faixa etária. Não há política alguma para atender essa faixa etária de 0 a 3 anos. Eu diria até que não há, pra educação como um todo, nesse atual momento. Não há pra educação como um todo. A gente tem visto aí que as escolas estão funcionando precariamente. Falta professor. Falta funcionário. Falta tudo.

Nós temos uma escola chamada Bairro Almerinda. Essa escola foi condenada há coisa de 3 – 4 anos atrás pela Defesa Civil. Essa escola está funcionando com três salas terríveis que chove dentro, que acumula água, onde um grupo vai à escola e outro grupo fica em casa. Eles estão funcionando no que eles chamam de um anexo de um CIEP, ali no Bairro Almerinda. Inicialmente a diretora do CIEP, que é estadual, emprestava algumas salas. Depois ela passou a precisar, segundo ela, e passou a não emprestar mais. Essa denúncia também consta no Ministério Público (MP). No dia que nós visitamos, nós vimos várias mães chegando, precisando de vaga. Porque não há, naquela localidade, escola pra atender a criança de 6 anos em diante. Não há. Você imagina de 0 a 3? Então, não existe! Há muita procura e nenhuma oferta. Isso foi denunciado também, várias vezes. Isso foi ao Ministério Público (MP) e a quem nós conseguimos falar. Mas a verdade é que, até agora, nada foi feito.

Ano passado antes de eu sair, parece que a obra estava indo pra licitação. Mas a última notícia que eu tenho, inclusive no outro ato que fizemos na prefeitura, nós tínhamos muitos pais dessa escola, mas a situação continua a mesma. As crianças estão fora da escola, porque não têm escola pra ir.

Pesquisadora – Como você avalia a atuação do CACS, considerando a atual gestão do executivo municipal, e os desafios educacionais nesses tempos de pandemia, frente às lutas pela expansão da educação na faixa de 0 a 3 anos?

Maria Alice – Não há investimento. Nós tivemos cerca de 4 milhões – a Tania tem esses números certinhos, exatos –, que poderiam ter sido construídas creches. Nós ficamos com essa

verba parada. Atualmente eu não sei pra onde que ela foi, se ela foi gasta indevidamente... O governo diz assim: “Não há corrupção”. Mas o CACS FUNDEB ele não tá..., Quem vai ficar muito em cima disso é o Tribunal de Contas (TC). O CACS FUNDEB tem o dever de ficar atento ao que a gente chama de desvio de finalidade. Qual é a finalidade das verbas do FUNDEB? Então a gente vai atrás pra que a gente possa constatar se está sendo aplicado onde é preciso, onde deve, onde a lei atribui que tem que ser. Ou se está havendo desvio de finalidade. Então, eles torcem isso aí, e dizem assim: “Não, ninguém tá roubando. O dinheiro está sendo gasto com o pagamento”. Mas não é isso. O dinheiro não vem só pra valorização do professor. O dinheiro não é pra isentar a prefeitura da responsabilidade que ela tem com o pessoal, até porque se, de repente, o FUNDEB tivesse acabado, o que é que nós iríamos fazer? Demitir todos os professores e deixar todo mundo “a ver navios”? E antes do FUNDEF, que também veio e fazia esse mesmo papel de pagar salário? Antes dele? O que é que acontecia? Não existia escola pública? Não saía dos impostos os valores pra pagar o salário dos profissionais? Pra onde esse dinheiro foi? O que foi feito desse dinheiro? Onde ele está sendo investido? Uma coisa que não era papel do CACS FUNDEB, mas que em outras comissões a gente tentou achar e nem o Ministério Público achou, é como está sendo aplicado o valor que cabe à prefeitura investir, que são os 25%. Onde está sendo investido? Como é que está sendo investido? Você tá entendendo? E a gente não conseguiu ter muita clareza disso. Então eu te diria que nesse atual governo, de 2021 em diante, a coisa piorou bastante! Eu gostaria muito de estar dizendo pra você: Ah, que bom! A gente abriu mais uma creche, e creche em condições. Mas, infelizmente, nada foi feito. Teve algumas obrinhas aí que deram uma maquiagemzinha nas escolas e eles inauguram como se fosse obra pronta. Mas, na verdade, é só uma maquiagem. Então, a situação da rede como um todo está precária. Com muita carência de tudo, até mesmo de profissionais de educação. Essa é a visão que a gente tem enquanto profissional da educação, nesses 28 anos, e membro do Conselho do FUNDEB de janeiro de 2020 até 31 de dezembro de 2021.

Esse CACS FUNDEB, você pode citar meu nome, porque são palavras minhas: “Esse CACS FUNDEB, ele simplesmente está resumido em aprovar qualquer coisa que o governo mande pra ele aprovar”. Ele não está fazendo os acompanhamentos que precisam ser feitos. Ele não tem feito as denúncias que são necessárias. Ele não tem feito praticamente visita nenhuma. As visitas começaram a ser feitas depois de muita luta! As reuniões, no início dessa gestão, eram esporádicas. Foram aprovados documentos, prestação de contas sem que houvesse uma única reunião com o grupo de Conselheiros, com o CACS FUNDEB. A presidente do Conselho, arbitrariamente, saiu aprovando todas as contas. E lá, no resumo do FNDE, está assim, eu não lembro qual é a frase, se é “com o aval, ou, com a apreciação do CACS FUNDEB”. Se você

abrir lá, você vai ver. Isso é público. Quando eu vi isso, eu comecei a achar estranho não ter reunião pra gente examinar os relatórios. Eu achei estranho. Aí a gente começou a correr atrás e viu que ela não estava fazendo reunião porque, na verdade, ela já tinha aprovado tudo em nome do Conselho. Então, o que é que eu fiz? Fiz uma denúncia em meu nome. Não fiz em nome do Conselho porque, às vezes, as pessoas ficam com um pouco de medo de se envolver numa polêmica. Então eu não pude dizer assim: “Nós, do Conselho...” Até porque esse “Nós do Conselho...” seríamos a representante dos professores – no caso, da categoria, seria eu –; a representante do CME, que seria a Janilda, e a Patrícia, que seria a representante dos funcionários. Os demais fecham com a presidente, que são todos representantes do governo. E nós tínhamos lá o representante do Conselho Tutelar que, inicialmente, nós achávamos que ele ia ter esse cuidado e se voltar pras necessidades reais que o Conselho tem. Mas não. Ele debandou pro lado do governo, e pra tudo o que a presidente apresentava, ela dizia “Amém”, e que estava tudo muito certo. Então nós éramos três contra quatro. Porque o Conselho tem 1 representante do Executivo e 1 representante da Secretaria de Educação. Só aí são dois do governo. A diretora de escola, que deveria ser representante da coletividade, do colegiado, das crianças e da comunidade escolar, na verdade, fechou com o governo. E o representante do Conselho Tutelar, que era o quarto, que deveria, também, se voltar e estar sensível às necessidades da comunidade escolar, também fechou com eles. Então, ficaram quatro votos contra três. Primeiro, esse Conselho não podia votar nada porque ali não tinha representatividade necessária pra votar. Mas mesmo votando, nós éramos sempre voto vencido. Quando conseguimos, de fato, fazer reunião, já tinha sido aprovado um monte de coisa. Quando eu descobri, fiz denúncia ao FNDE, ao MP e fiz um Boletim de Ocorrência (BO), denunciando o uso do meu CPF indevidamente. Bem, o BO, até hoje, acho que ninguém foi chamado. Pelo menos, eu não fui. O MP fez uma reunião. Deu uma chamada na Presidente, disse que o que ela fez era crime. Mas também ficou por isso mesmo. Ela continuou lá no cargo dela, aprovando tudo que o governo manda. Então, nada mudou.

Então essa é a situação. E a gente vive num município onde as crianças precisam demais das creches, da Educação Infantil, de um modo geral, de escolas de primeiro segmento, e a gente tá vivendo isso aí. Nada tá sendo feito. A gente não tem uma proposta, uma linha...

A própria escola do Bairro Almerinda – se você tiver oportunidade, você pode citar também se for interessante pra você –, a gente está brigando por ela, sei lá, desde 2019, e nada acontece. Então é um descaso total! Descaso total!

O que a gente quer é ver esse município não só valorizando os profissionais, mas dando as nossas crianças a dignidade que elas merecem.

Aí a gente vê os 4 milhões que eu te falei parados por anos. A gente vê o descaso com as escolas. A partir de 1º de abril começou a gestão do Novo CACS FUNDEB. Houve uma exigência de lei que nós tínhamos que ter uma nova eleição. Eles não aproveitaram o Conselho que já existia. Algumas pessoas que estavam no primeiro mandato poderiam ser aproveitadas pra 2021. Era o meu caso, Eu estava no primeiro mandato, então eu me candidatei. A assembleia me indicou e eu vim como representante da categoria. Aí, nós vimos toda aquela manipulação, toda aquela armação e reagimos àquilo. Mas quem poderia, de fato, cancelar aquela eleição não o fez. E a gente está amargando essa realidade, que é ter um CACS FUNDEB a serviço do governo. Quando eu fui eleita, meu período era até 31 de dezembro de 2000. Quando expirou, eu pedi pra sair.

Entrevista realizada via chamada de vídeo, pelo *Google Meet*, no dia 15 de março de 2022.
(Duração: 1h3 min7 seg)

São Gonçalo, 15 de março de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistada 1



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: pessanhafabi@gmail.com. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 07 de abril de 2022.

Assinatura do (a) participante: *Fabiana Nery de Lima Pessanha* RG. 047116330-1FP/RJ

Assinatura da pesquisadora: *[Assinatura]*

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.
Maracanã, RJ

ENTREVISTA 2

Identificação da entrevistada:

Nome: Janilda Reis do Vale Melo

Conselheira do CACS FUNDEB, representante do CME: 2018 a 2022.

Idade: 54 anos

Sexo: Feminino Gênero: Feminino

Profissão: Professora

Formação Escolar/Acadêmica: Pedagoga / Pós-Graduação em Gestão Escolar Instituição: Universidade Castelo Branco (UCB)

Área(s) de atuação profissional: Docente II

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Sim.

Função? Docente II

Há quanto tempo? 35 anos

Atualmente, exerce a mesma função? Sim

Pesquisadora – Janilda, agradeço a sua disponibilidade. Fique à vontade para colaborar com a pesquisa.

Janilda – Ok, Fabiana. É uma satisfação.

Pesquisadora – Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Janilda – É de importância máxima! O FUNDEB vem realmente fomentar essa educação, principalmente de 0 a 3, porque a necessidade dentro de São Gonçalo é muito grande! O atendimento de 0 a 3 é bem precário. A prefeitura está mais concentrada a partir dos 3 anos. De 0 a 3, os berçários são pouquíssimos! Eu não saberia precisar pra você, mas é coisa de menos de 5, no município inteiro. E a gente sabe que existem muitas crianças não atendidas. Existe uma demanda reprimida, não calculada. Mas que a gente sabe que existe, e ela não está demonstrada. E essa é uma das questões que, enquanto conselheiros, a gente pede muito que seja feito esse levantamento. Mas, inclusive por falta do censo de 2020, o censo nacional, isso ficou ainda mais a desejar. Se você, hoje, perguntar à Secretaria de Educação, ela não tem esse levantamento. Na última reunião, a gente até conversou sobre isso. Isso não seria difícil. Porque poderia ser feito através do CRAS, pela Secretaria de Assistência Social. Porque como ela é responsável pelo Bolsa Família, é ela que faz esse acompanhamento. Então ela teria, pelo

menos, como nos dar uma visão. Pelo menos pra gente ter uma noção básica. Nós temos as creches conveniadas, mas são poucas.

Pesquisadora – Como tem sido a atuação do CACS no acompanhamento e viabilização da transparência e gestão participativa dos recursos do fundo?

Janilda – Essa pergunta é crucial! Não existe esse movimento. Não existe! O Conselho do FUNDEB não atua de modo a trazer transparência para a comunidade nem para os próprios conselheiros. O Conselho atual foi constituído a partir da Lei nº 14.113/2020, que é a nova lei do FUNDEB. Com a nova lei, quem estava e iria findar o mandato, em 2021, foi orientado, pela própria lei, a permanecer até 2022. No final de 2022, que se fizesse um novo pleito. A partir de 2022, vai passar a ser de 4 em 4 anos a eleição, pra que se possa pegar sempre três anos de um governo e o início do outro. Eu estou te explicando isso porque eu não seria mais conselheira se fosse até final de 2021. Se fosse a lei antiga. Com a lei nova, o que foi colocado é que nós poderíamos continuar pra findar esse mandato.

A Secretaria de Educação optou por fazer um novo pleito. Porém, ela não seguiu os trâmites da transparência. E isso está tudo documentado junto ao Ministério Público (MP). Isso está denunciado, devidamente, pelo SEPE, e também pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que os trâmites para que esse Conselho, o que hoje existe, fosse formado, não foram obedecidos, por parte da SEMED, de forma democrática. Os demais órgãos, CME, SEPE, o Conselho Tutelar, esses fizeram as suas Assembleias e indicaram os seus pares. Mas a Secretaria de Educação ela não deu tempo hábil pra isso. Então foi feito ali um chamado, assim, mais ou menos, uma coisa mais ou menos, em julho de 2021.

Então por que é que eu estou contando essa história toda? Porque isso já faz parte da transparência. A gente já esbarra nisso. Então, desde o início, a gente já vem colocando que não tinha sido feito da forma correta. Então a sociedade civil, ao ouvir isso, essa colocação nossa, basicamente, eles se retiraram. Nós dissemos: “Olha, não foi feito de forma legítima. Então as pessoas ficaram um pouco amedrontadas e saíram”.

Então, hoje, o Conselho é formado, apenas... Ele foi constituído em junho ou julho. Em agosto, essas pessoas saíram. Então ficaram apenas os representantes da SEMED, que são dois, 1 representante dos diretores de escola, 1 representante de professores, 1 representante de funcionários e 1 representante, que sou eu, do CME. Todos esses com seus respectivos suplentes. E 1 representante do Conselho Tutelar. Então, tem um grupo que deveria ser de 14 pessoas, entre os conselheiros representantes, e a gente, na verdade, tem metade disso, desde

agosto. E o que o CACS FUNDEB precisaria fazer é visita às escolas, fazer uma escuta à sociedade com relação às necessidades, trazer transparência das verbas públicas. Isso, infelizmente, a gente não tem conseguido fazer. E é uma denúncia constante. Se você pegar as atas, você vai ver que é uma denúncia constante, da parte do Sindicato e do CME.

Uma outra coisa com relação à transparência, e que nos incomoda muito, é quando se mantêm os representantes de pais e mães de alunos e alunas ausentes do Conselho do FUNDEB. A gente vai falando e vai lembrando. A gente precisa de dois pais de alunos, sempre com seus suplentes, 1 aluno do município, que seria de Jovens e Adultos, um aluno emancipado. Esse grupo é muito importante porque traz pra gente uma escuta do que está acontecendo. É a mãe que sabe, é o pai que sabe, é a avó que sabe informar pra gente se teve aula, se está tendo merenda, se o ônibus passou ou se ela está tendo que ficar horas e horas porque a rota não passa, porque o ônibus só vive quebrando, Eles trazem muito isso! Nós tínhamos isso na gestão anterior. Então, na verdade, isso faz muita falta pra gente ter essa transparência. Se não, o Conselho passa a ser o quê? “Somente um Conselho que tem que assinar Parecer ao final de cada bimestre?”. E é o que a gente sempre coloca: “A questão do FUNDEB não é dizer se dois mais dois são 4. Se gastou com isso ou com aquilo. Não”. A questão é: “Efetivamente, atendeu ao aluno? Efetivamente, o que foi gasto fez com que o aluno fosse atendido? Ou, simplesmente, está sendo gasto comprando alguma coisa cara ou desnecessária? Consertando o que precisa num lugar que já foi feito?...”. Então, essa transparência, infelizmente, ela está bastante comprometida.

Pesquisadora – Quais são as principais motivações e pautas acompanhadas pelo CACS no contexto mais amplo das políticas de financiamento educacional no município?

Janilda – Deveríamos estar acompanhando. A questão de professores regentes em sala de aula; a relação aluno/professor; saber se os alunos estão, efetivamente, tendo seus professores. Deveríamos estar acompanhando a questão do aluno com professor de apoio especializado. Por exemplo, a prefeitura até agora não convocou os professores de apoio especializado desse último concurso. A questão da rota escolar. Como está funcionando, se está funcionando devidamente. A prefeitura comprou alguns ônibus em 2019 ou 2020. 10 ônibus. E esses ônibus não foram usados ainda.

Outra coisa, nós temos 2 escolas no município que, simplesmente, não têm espaço físico pra funcionar. Nós temos a Escola Municipalizada Bairro Almerinda. A escola teve um problema. Caiu uma parte e ela permanece assim desde 2018 ou 2019. Eu visitei essa escola junto com uma outra conselheira, no ano passado e, simplesmente, a escola está em duas salas cedidas em um CIEP, no Bairro Almerinda, e todo o acervo da escola sucateado em salas que chove muito

dentro e os alunos estão em casa. Então o CACS FUNDEB deveria estar olhando isso. Ele deveria estar, efetivamente, na porta do Ministério Público (MP), orientando os pais dos alunos sobre os canais de denúncia. Mostrando que o dinheiro existe. No ano passado nós tivemos mais de 170 milhões que foram recebidos com 40% pra serem gastos no desenvolvimento da educação. Então não falta o valor pra ser investido. Tem que acompanhar também as creches conveniadas. Saber como está sendo oferecido esse serviço, já que a gente está falando da questão de 0 a 3. Tem uma creche, a Pastor Saulo Luiz, que, em 2020 e 2021, também ficou sem local para funcionamento. Então essas são as demandas que o Conselho deveria estar acompanhando. Até 15 dias atrás não tinha voltado as aulas para as crianças dessa creche. Eu não posso dizer hoje, nesse exato momento. Mas, efetivamente, a creche ficou esses dois anos sem espaço, e as crianças ficaram em casa.

Até dezembro de 2021 a prefeitura não cumpria o piso nacional. Ela pagava o piso de 2018. E alegando não ter condições de cumprir com o Plano de Carreira do município, ela fez um novo Plano de Cargos e Salários pra, de alguma forma, tirando alguns direitos, ela dar conta de dizer que está pagando o piso nacional. Mas ela dá conta disso quando tira direitos como o triênio e o quinquênio. Quando ela muda essa contagem e coloca tudo numa cesta única, alegando que agora estamos ganhando o piso. E o atual Plano de Carreira dos profissionais da educação, como um todo, foi deixado a desejar. Estamos ainda em luta porque a mudança do Plano de Carreira foi feita de forma inconstitucional. Mas passou na Câmara, e com a alegação de que um dos motivos principais é a não condição de arcar com os “altos” salários da educação.

Pesquisadora – Você identifica avanços e/ou retrocessos nos trabalhos do CACS em sua composição atual?

Janilda – Veja bem, os diretores de escola dentro do município de São Gonçalo têm, sim, uma cadeira no CACS FUNDEB. Mas o cargo dele, como diretor, é considerado de confiança do prefeito. Ele não é eleito. Então, automaticamente, fica muito difícil ele conseguir estar como presidente de um Conselho de FUNDEB, que é um Conselho que ele pode participar, pode, mas arcar com a presidência é algo duvidoso. E isso é algo que a gente aponta também. Mas foi a sugestão que a SEMED apresentou. Nós votamos contra. Mas os Conselheiros novos que estavam lá votaram no nome dessa pessoa, e hoje, esses Conselheiros não estão mais no Conselho, como eu te expliquei. Porque, quando eles entraram e nós explicamos do que se tratava, porque por ser Conselheiro do FUNDEB é o CPF que é colocado ali. Inclusive, o conselheiro deve estar com o nome limpo diante da justiça pra que ele possa estar assumindo.

Então existe um compromisso muito grande ao anexar o nome ali, pra dar o aval daquelas contas que serão levadas para o Tribunal de Contas (TCE) do estado. Veja bem, não há impedimento pra representante das diretoras ser Presidente do Conselho. Os únicos que não podem são os representantes do Executivo. Mas se você for pelos princípios da moralidade, da impessoalidade, eu acho que não é um ato correto. Não é o ideal. O ideal é alguém que venha de um segmento com maior autonomia. E por que não deixar quem já estava que era, no caso, a Maria Alice, que era representante dos professores? Ela ficaria até 2021 e era alguém que estava fazendo funcionar. Por que não deixar como estava? E não é somente conta. Por exemplo, existem crianças matriculadas e fora de sala de aula. Uma coisa é uma criança não matriculada, que é a demanda reprimida. Outra coisa é você saber que tem uma criança arrolada, que está numa turma, mas ela não tem um lugar pra ficar. Ela não tem uma cadeira pra sentar, ela não tem um quadro, ela não tem um caderno. Então isso aí é uma questão que, enquanto conselheiro, você não pode aprovar isso.

Eu vejo retrocesso no CACS FUNDEB, sim. Porque nós estamos sem representação da sociedade civil e o parecer do 6º bimestre foi votado apenas com a representação da SEMED, que são dois, com a representação dos diretores, soma três, e com a representação do Conselho Tutelar, totalizando quatro. Nós, do CME e do SEPE, sequer votamos. Nós fomos orientados pelo nosso segmento – porque nós os representamos – que não poderíamos votar. Não temos como votar porque a sociedade civil não está presente. Desde agosto isso já era pra ter sido regularizado. Houve tempo. Então foi votado dessa forma. Um parecer sem ressalva. Quer dizer, você manda pro governo federal que está tudo ok quando, na verdade, não está. O Conselho estava incompleto, então, nós entendemos que estava ilegítimo.

Pesquisadora – Quais são as principais tensões, limites e possibilidades, para exercer as competências do CACS, em São Gonçalo?

Janilda – Vamos lá. Principais tensões: em 2020 nós recebemos um carro, porque o Conselho precisa ser mantido, equipado, com tudo aquilo que for necessário, pela Secretaria de Educação. Uma dessas questões é que a gente precisa de um carro com motorista pra fazer as visitas, porque a gente precisa conhecer a realidade do município. Então nós recebemos, em 2020, um carro. Aí, com a pandemia e toda a dificuldade, em meados de 2020... O carro foi depois emprestado para o TRE e, desse empréstimo pras eleições, o carro nunca mais voltou para o CACS FUNDEB. Um carro 0 km, novo. É o carro que deve estar a nossa disposição, e não nós que devemos estar à disposição do carro. E o carro se foi. Nós tínhamos também uma secretária

que ficava direto, que é a Tania. Ótima secretária! Tania conhece muito sobre o FUNDEB, também. Ela ficou até início de 2021. Depois ela pediu pra sair do cargo, justamente quando ela viu a atual composição. E nós não temos, hoje, um secretário direto, lá. A gente precisa. Essa demanda é importante.

Era necessário, também, que a presidência tivesse mais tempo pra estar disponível. Ela também já reconheceu a necessidade de estar mais tempo, porque demanda tempo. O Conselho é um trabalho voluntário, mas é um trabalho que demanda bastante tempo pra que a coisa possa acontecer. Você precisa ir à SEMED, etc. Por exemplo, a gente tem direito de receber a folha de pagamento pra analisar se tem alguém que está recebendo indevidamente gratificações, alguém que estava em um cargo, deixou de estar, mas continua recebendo. Coisa desse nível, e isso demanda tempo de pesquisa. E a gente não tem isso.

A função de secretária do Conselho está prevista no Regimento. A lei somente diz que o Conselho precisa ser equipado. Então quando o Regimento faz o desdobramento disso, a gente sempre diz que é uma necessidade. Agora, existe uma pessoa como secretário, que dá um tempo limitado. É um funcionário da própria SEMED que dá um tempo, acho que duas tardes, alguma coisa assim. Está sempre nas reuniões. Faz as atas. Tudo direitinho. Participa dessa forma. Mas precisaria de alguém que... Você teria que chegar no Conselho do FUNDEB e ele teria que estar aberto. Como era antes. Ele ficava aberto. A gente chegava, visitava. Era uma mãe de aluno, a vice-presidente, ela às vezes chegava pra colocar alguma questão de ônibus, algumas coisas... “Vamos ver isso aqui...”. Eu, quando terminava a reunião do CME, que eu também participo, eu dava uma subida pra ver alguma coisa. Então é aquela história, se está ali à disposição e aberto, você consegue trabalhar melhor.

E tinha um aluno também, eu me lembro, Sr. Marcos, ele também estava lá, sempre comunicando alguma coisa, comentando algo. Você deixa algo e diz: “Olha, temos que pesquisar isso aqui. Temos que ver essa questão. Temos que ver por que a rota tal não está funcionando”. Então é a necessidade do Conselho estar aberto, pra que possa atender ao público.

É um Conselho de escuta. Eu coloco muito isso também no CME. A gente tem uma visão às vezes de que o Conselho só vai falar se ele for movido. Se ele for provocado. Aí eu digo assim: “Mas ele é provocado o tempo inteiro pela sociedade. Ele é provocado o tempo inteiro quando a gente passa em frente a uma escola e vê que as crianças estão saindo num horário diferenciado. Fora do horário. Quando um pai está vendendo bala no sinal com o filho. Isso está provocando o Conselho. Porque se eu estou vendo essa demanda, eu tenho que ver o que está acontecendo, né?”

Pesquisadora – Quais são os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Janilda – Antigos e atuais, são muitos. Vamos lá. Antigos. Eu diria que o primeiro desafio é fazer esse levantamento da real necessidade do quantitativo dessas crianças. Saber essa demanda reprimida. Ampliação do número de creches do município. Na 050, na Seção de Educação, acho que artigo 62 ou 63, é colocado que o município teria que construir, no mínimo, duas escolas por ano, com Educação Infantil. Então, quando isso não é feito, a gente vê que há um prejuízo, porque tem que ter um número de escolas pra atender.

Às vezes, as mães, aquelas que conseguem levar os filhos pras escolas, principalmente crianças muito pequenas, que a gente tá tratando aqui, têm que pegar ônibus! Criança pequena não é pra ter rota. Criança pequena, de 0 a 3, tem que ser pertinho de casa. Então, esse é um grande desafio! Outro desafio é a falta de professor. Desafio de condições de trabalho, dos prédios físicos. As creches conveniadas, eu já visitei creche conveniada, onde se diz que cabem 20 crianças em um espaço que você vê que não cabem 10. Mas estão arroladas 20 crianças. Então, é desafio também saber como essas crianças estão sendo atendidas.

Pesquisadora – Como você avalia a atuação do CACS, considerando a atual gestão do Executivo municipal e os desafios educacionais nesses tempos de pandemia, frente às lutas pela expansão da educação na faixa etária de 0 a 3 anos?

Janilda - Eu avalio que CACS FUNDEB, infelizmente, não conseguiu dar conta, enquanto Conselho. Ele não conseguiu saber como estava essa criança em tempos de pandemia. Como ela estava sendo atendida. De atuar verdadeiramente. Ele não conseguiu dar conta de saber como esse professor teve de se desdobrar pra, ele próprio, criar as condições pra fazer chegar algum material nas mãos do aluno. Fazer comunicação com o aluno. Então, assim, o Conselho do FUNDEB não fez nenhum tipo de recomendação ao E de como poderia fazer. Não sentou pra pensar enquanto Conselho. Sugerir. “O que nós podemos orientar ao Executivo pra que ele faça pra melhorar essa condição em tempos de pandemia?” “Como nós podemos pensar formas de usar as verbas de auxílio aos professores?” Tinha professor que só tinha celular em casa e não dava conta de colocar os aplicativos necessários. Pra colocar o *Google Meet*, ele tinha que tirar outro aplicativo. Então o Conselho não sentou pra isso.

O Conselho, inclusive, uma pontuação importante, nessa atual composição, ele não sentou, apesar de ter sido convidado em mais de uma oportunidade, mas ele não sentou com o CME

para ouvir e conversar sobre essas questões de educação dentro do município. Ele foi convidado, não respondeu e não compareceu.

Aí a gente volta naquela questão, retrocesso, sim! Porque sempre houve um diálogo muito bom entre o Conselho do FUNDEB e o CME. Porque, quando o CME faz alguma visita e encontra alguma irregularidade, ele prontamente já se reporta ao Conselho do FUNDEB, já conversa. Só que isso antes! Anteriormente! Atualmente, a gente nem encontra ninguém, lá.

Pesquisadora – Que elementos, tendo em vista o cenário das políticas de financiamento, no município, anunciam rupturas e/ou continuidades na oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos?

Janilda – Se você for perguntar hoje, o município não sabe responder quanto precisa para atendimento. Ele não sabe quantos alunos ele teria que matricular, quantas creches ele precisa ter, onde tem uma necessidade maior, menor. Hoje a gente sabe que precisa de creche em todos os lugares, porque a demanda é grande. Mas ele não tem isso. Ele não tem um levantamento. Eu acho que tudo começaria por um levantamento. E a gente fala e coloca isso, pra que, então, possa se pensar por onde começar.

A gente sabe que São Gonçalo não tem feito a Busca Ativa de forma exemplar. Alguns órgãos, algumas entidades de pesquisa, dão conta da gente ter 50 mil crianças, ao todo, fora da escola. Mas eu não tenho esse dado oficial, em SG. Eu imagino que o número de crianças de 0 a 3 fora da escola seja bem grande. O que se atende, são os de idade mais avançada.

Só pra deixar registrado, na nossa última reunião de Conselho, em 23 de fevereiro, nós colocamos sobre isso, sobre a necessidade desse levantamento. Nós, conselheiros, pedimos que a presidência fizesse um ofício à Secretaria de Educação, solicitando essa demanda de quantas crianças existem fora da escola, por faixa etária, pra que a gente tivesse um posicionamento.


Esse é o papel do Conselho. Ele não resolve as coisas, mas aponta caminhos do que precisa ser feito. Ele está pra assessorar também o Executivo, trazendo as questões.

Pesquisadora – É como se fosse um organismo vivo, né?

Janilda – Sim, e daí a importância da participação da sociedade civil. Sem ela não há como entender o que é o Conselho. Sem ela não há Conselho. Você sente que é bastante produtivo quando se tem a participação popular, quando tem pai de aluno, quando tem o aluno. O Conselho Tutelar também, né?! Nós, inclusive, estranhamos a representação do Conselho Tutelar quando votou a favor do Parecer do 2º semestre, sem ressalvas, quando você tem duas

escolas sem ter, sequer, local pra funcionar. Então, no mínimo, isso teria que ser, pelo menos, colocado, né?! Quando você tem um Conselho Tutelar o tempo inteiro pedindo vaga. Então, no mínimo, teria que ter uma ressalva, ainda que se aprove, teria que ter uma ressalva e não houve. Entrevista realizada via chamada de vídeo pelo *Google Meet* no dia 18 de março de 2022. (Duração: 45min39seg)

São Gonçalo, 18 de março de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistada 2

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: *pessanhafabi@gmail.com*. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 28 de abril de 2022.

Assinatura do (a) participante: _____
[Handwritten signature]

Assinatura da pesquisadora: _____
[Handwritten signature]

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.
Maracanã, RJ

APÊNDICE G – Entrevistas 3 e 4

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA AS ENTREVISTAS

Interlocutora 03	Profissional da Secretaria de Educação
Interlocutora 04	Ex-secretária do CACS FUNDEB/SG

Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Quais são as tensões e os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Como você avalia as políticas de financiamento educacional no município, com destaque para a gestão dos recursos do FUNDEB, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Você poderia esclarecer como são firmados e quais são os critérios dos Termos de Fomento para a efetivação dos convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias sem fins lucrativos?

Em 2019, no Laboratório de Dados Educacionais (LDE), é possível observar uma diminuição significativa de matrículas de 0 a 3 anos nas creches conveniadas com o município, registrando uma queda de 1.141 matrículas e um aumento de 1.096 em creches não conveniadas sem fins lucrativos. Você poderia esclarecer esse fato?

Considerando que os repasses do FUNDEB são feitos com base nas matrículas consolidadas no Censo escolar do ano anterior, quais os impactos financeiros que uma possível subnotificação [das matrículas nas creches conveniadas] geraria para o município?

Você poderia falar um pouco sobre o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo, Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criada pela Lei

Municipal nº 857/2018, alterada pela Lei Municipal nº 1252/2021, para a aplicação dos recursos vinculados à MDE?

Como você avalia a atuação do CACS FUNDEB frente às lutas pela expansão de creche no município?

Comentários:

ENTREVISTA 3

Identificação da entrevistada:

Nome: Tatiana Carvalho Gonçalves Felix

Idade: 45 anos

Sexo: Feminino Gênero: Feminino

Profissão: Professora, Pedagoga e Psicopedagoga

Formação Escolar/Acadêmica: Pedagogia - Instituição: (UERJ-FFP)

Área(s) de atuação profissional: Educação

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Sim.

Função? Professora Docente II

Há quanto tempo? 22 anos

Atualmente, exerce a mesma função? Não

Em qual cargo se encontra? Assessora Pedagógica das Instituições Conveniadas que atendem crianças de 0 a 5 anos (2022-2023), Conselheira do CACS FUNDEB, representante do CME (2018-2022) e Ex-Subsecretária de Educação Infantil e Inclusão (2018-2020).

Pesquisadora – Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Tatiana – O FUNDEB é de extrema importância pra educação como um todo porque ele permite que a gente consiga adquirir espaços pra ampliar a rede e também valorizar e adquirir equipamentos pra que as crianças tenham uma educação de qualidade. Não só as crianças, mas também o professor, investindo em formação e tudo o mais. Então é de extrema importância que ele continue e que se tenha uma boa gestão pra poder administrá-lo. Porque a gente não paga só funcionário. As pessoas têm uma ideia que o FUNDEB é só pra pagar os funcionários, só pra pagar professor. Não. O FUNDEB é pra valorizar a educação como um todo. Pra adquirir prédio, adquirir equipamento, adquirir material pedagógico. Pra gente poder dar uma educação de qualidade pras nossas crianças.

Os convênios podem ser contemplados com os recursos do FUNDEB. De que forma? Com os alunos. Com os profissionais desse convênio, não. Porque essas conveniadas elas estão com crianças que seriam da rede. Então a gente pode pagá-los em cima do atendimento às crianças que seriam da rede. No ano passado teve edital pras creches conveniadas, onde elas têm que cumprir uma série de requisitos. E também tem o manual da prestação de contas.

Paralelo a isso, a gente também pode fazer uma compra pra rede, como foi feito no final do ano passado, que chegou agora. O *Kit Escolar* é um exemplo bem atual. Esse *Kit Escolar* foi para professor da rede, para os alunos da rede e para os alunos das conveniadas. Os professores das conveniadas não são atendidos, mas os alunos são, porque esse aluno seria da rede e a rede não pode estar atendendo ele, em prédio próprio. Então, para o aluno pode. Eu posso também

comprar parquinhos. Comprei parquinhos pra Educação Infantil, eu posso incluir as conveniadas. Por quê? Porque são as crianças que vão estar utilizando. Aí são cedidos. Depois, se a creche encerrar antes, a gente pode recolher. É como se fosse um empréstimo. Então pode ser usado, sim.

O Brasil Carinhoso também pode. Isso já tá até no Novo Fundo.

O fomento para as creches conveniadas vai sempre em cima do número de alunos. A creche fala: “Eu tenho capacidade pra atender a 100 a crianças”. Mas a gente limita no fomento. O atendimento máximo é 150 crianças. A gente limitou. A gente já tem limitado há dois anos. Mas, se houver necessidade, a gente pode fazer um aditivo, aumentando. Isso também está previsto. Ou reduzindo. A creche não cumpriu com o atendimento? Não atende as crianças? A gente pode reduzir. Nós temos creches em São Gonçalo que atendem de 60 até 150 crianças. Até mais. Conveniadas.

O gestor das creches conveniadas tem que prever os custos e gastos no Plano de Trabalho. Está lá. Orçamento. Modelo. Tudo.

Pesquisadora – Ok.

Quais são as tensões e os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Tatiana – Quais são os desafios que a gente enfrenta? É aumentar a rede. Em São Gonçalo, principalmente, são os imóveis. Às vezes a gente acha o imóvel, mas ele não está quite com o IPTU, não está no nome da pessoa, então a gente não pode nem alugar pra ampliação nem, muito menos, pra compra.

Hoje a prefeitura tem, já desde 2019, uma comissão imobiliária, que faz avaliação. Em muitos imóveis a gente vê espaços que, às vezes, a gente não tem como proceder com uma ampliação pra compra, nem pra aluguel, porque não estão em dia com os tributos municipais ou estaduais. Então, isso tem impedido muito, em São Gonçalo, o aumento estrutural da rede.

Paralelo a isso, são as reformas dos espaços que a gente tem. A gente começou, em 2019, um levantamento até conseguir reagrupar o número de alunos, de acordo com os prédios. Só que veio a pandemia, parou tudo. Então tem que ser refeito. O pedagógico está fazendo seu planejamento, agora, pra esse aumento. Primeiro a gente readequaria a rede: “Ah, essa escola aqui tem mais condições e características para o Ensino fundamental II?”. Então a gente iria fazer um remanejamento. Primeiro interno. Pra, depois, ver as obras. Já começaram até as obras em várias unidades municipais esse ano, agora. Mas vão ser paulatinas.

De 0 a 3 anos, o maior número de atendimento, hoje, é o das conveniadas ainda. Principalmente, no berçário.

A rede só tem 1 escola com berçário e o Maternal II, que é a partir de 1 ano. As conveniadas, nós temos três que atendem berçário, a partir de 6 meses, mais ou menos, até 1 ano e 11 meses. Nós aumentamos. Eram só duas que atendiam. Abriu uma filial e a gente conseguiu aumentar mais um berçário, e o maternal também. A gente aumentou, esse ano, pra 43 creches conveniadas.

Os contratos são firmados através de fomento. Não existe outro meio. Então tem que cumprir o trâmite do fomento.

As creches conveniadas precisam de autorização do Conselho para firmar o Termo de Fomento. Porque é o Conselho Municipal de Educação (CME) quem regulamenta a Educação Infantil, no município. Então, se elas não têm, elas vão buscar. Se não, a gente pode desfazer o fomento a qualquer tempo.

As matrículas das creches conveniadas entram como matrícula pública no Censo Escolar/INEP. Porque eles veem as crianças, por isso que a gente pode usar o FUNDEB, o Brasil Carinhoso e outras fontes com as crianças. Além de pagar o fomento. Numa compra pública elas podem entrar também e serem beneficiadas. A gente está visando ali o que as crianças vão utilizar.

Pesquisadora – Você poderia falar um pouco sobre como encontrar os dados das matrículas conveniadas no Censo Escolar, no INEP?

Tatiana – Os dados do Censo das matrículas municipais e conveniadas, a gente consegue ter acesso no Censo. Mas tem que ter senha e tem um período específico. Tem que solicitar senha pra gente fazer essas comparações, internamente. Lá no INEP, eles liberam. E, mesmo assim, tem algumas restrições. Alguns têm uma senha pra tudo e, outros, só pra consulta. Só pra fazer essas consultas que eles liberam.

Em relação aos repasses financeiros, geralmente, as conveniadas lançam todos os alunos que elas têm matriculados, mesmo os que estão além do fomento. Geralmente, uns 80% delas têm alunos matriculados além do fomento. Então, por exemplo, se eu tenho 150, geralmente elas têm 154, 155 e atendem esses alunos de maneira igualitária. Durante a pandemia, algumas creches conveniadas estavam, inclusive, atendendo as crianças presencialmente. Chega merenda, chega tudo pra todos os matriculados. Só o repasse que não vai em cima dos matriculados, declarados no Censo. Ele vai em cima dos que são declarados do Termo de Fomento.

A gente estipula o máximo de atendimento nas creches conveniadas pra não onerar muito a prefeitura. E também porque a gente prevê que, um dia, permaneçam essas que já estão, e a gente consiga aumentar a oferta. Porque a demanda de São Gonçalo é muito grande. A gente atende mais ou menos a 10 mil alunos na rede, hoje, contando com as conveniadas, em um município que tem em torno de 1 milhão de habitantes. E contando com a rede privada, até 2019, a gente tinha 21 mil alunos na Educação Infantil, creche e pré-escola. Com tudo, municipal, conveniada e particular. Muito pouco!

Pesquisadora – Você poderia esclarecer como são firmados e quais são os critérios dos Termos de Fomento para a efetivação dos convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias sem fins lucrativos?

Tatiana – Os Termos de Fomento são publicados no Diário Oficial (DO) do município. A renovação é anual e o extrato é publicado. Tanto o edital, quanto o extrato. Saem todos os Termos de Fomento em uma publicação só. Só quando não dá, é que eles vão dividindo. Acho que eles vão dividindo. Isso é encontrado no Diário Oficial do município. No nosso Diário Oficial fica público. Foi a partir de agosto do ano passado que saiu a última publicação. Pesquisa pelo nome: Termo de Fomento. Edital 001 de 2021, se eu não me engano. O Diário Oficial, se você entrar na página da prefeitura, você vai ver. Tem lá o *link* do Diário Oficial. É bem simples. É a questão da transparência, também. A *per capita*, lá no Termo de Fomento, tem o valor. Pra berçário é um valor. É um valor maior. Pra 2, 3 anos, até 5 anos, é outro valor. Varia de acordo com a faixa etária.

Pesquisadora – Você poderia falar um pouco sobre o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo, Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criada pela Lei Municipal nº 857/2018, alterada pela Lei Municipal nº 1252/2021, para a aplicação dos recursos vinculados à MDE?

Tatiana – Em relação ao Fundo Municipal, nós avançamos porque, até 2018, quando o Fundo foi criado, a administração era só com o FUNDEB. E agora, em 2021, vieram mais fontes, né, da educação. O salário-educação, por exemplo. Vão ter mais fontes, e a Secretaria está com maior autonomia de gerência. Ao mesmo tempo, a gente esbarra ainda em algumas coisas. Ah, vieram mais fontes?... Mas não é tão simples. A gente precisa de contador. Aí a gente precisa de uma equipe, que ainda está atrelada à Secretaria de Fazenda, que é o chamado Controle Interno. Mas a gente acaba precisando, ainda, desse setor, do nosso Controle Interno, da Secretaria de Fazenda. Porque a gente não tem autonomia, ainda, pra caminhar sozinho. Tem gente habilitado com cursos, fiscalmente falando, pra fazer isso.

Agora a gente já tem contador. Se eu não me engano, tem dois contadores. Mas isso é pouco, né? Mas a gente tá se organizando, aqui, pra isso. Já temos o setor de orçamento. Mas o setor de controle tem auxiliado a gente muito, porque eles é que estão acostumados.

A administração de todos os recursos pelo fundo municipal está sendo paulatina, como eu te falei. Porque a gente precisa estar indo, estar vindo... Estão fazendo várias reuniões, né? Não é uma coisa assim, rápida. Envolve várias questões. Então, tem que ser pessoas especializadas.

Aí você perguntou aqui sobre a atuação do CACS FUNDEB.⁶⁵ Por acaso eu sou suplente também do CACS FUNDEB, representante do Conselho Municipal e Educação (CME). Então, a gente está lutando. Está batalhando. Mas a gente está engatinhando, né? A gente tá aí, na luta. E eu continuo também no Conselho Municipal e Educação (CME), como conselheira e como vice-presidente.

Pesquisadora – No Laboratório de Dados Educacionais (LDE), é possível observar uma diminuição significativa de matrículas de 0 a 3 anos nas creches conveniadas com o município, em 2019, registrando uma queda de 1.141 matrículas e um aumento de 1.096 em creches não conveniadas sem fins lucrativos. Como você avalia essa diminuição? Considerando que os repasses do FUNDEB são feitos com base nas matrículas consolidadas no Censo escolar do ano anterior, quais os impactos financeiros que uma possível subnotificação [das matrículas nas creches conveniadas] geraria para o município?

Tatiana – Aqui na Secretaria nós tivemos 4 conveniadas que lançaram dados errados no Censo escolar. Então, a gente estava trabalhando na retificação disso. Todas as escolas preenchem o Censo, inclusive as conveniadas. Então, a gente foi correr atrás, porque a gente viu que algumas delas não apareceram no sistema. Teve um erro no sistema. Algumas creches não estavam aparecendo, embora elas tivessem lançado, com comprovante e tudo... Porque, no final, quando você envia o Censo, o MEC emite um comprovante. Então elas, se eu não me engano, foram 3, estavam com o comprovante do Censo. E aí a gente teve que entrar em contato. Só que depois veio a pandemia, aí demorou. Hoje eu não sei como ficou isso. Entrou uma outra administração, aí eu não sei como é que ficou. Mas houve isso. Houve um erro sistêmico. E a gente teve que ficar escaneando, entrando em contato... Praticamente, preencher tudo de novo.

E no caso das conveniadas, ainda tem um agravante. Às vezes, só tem um computador e a única internet que tem é a da área. Então, às vezes, não funciona. Eles não sabem. Têm que vir pra Secretaria. Aí, não tem disponibilidade de máquina nem de recursos humanos aqui. Tem que

⁶⁵ Nesse momento, a entrevistada se refere à última pergunta do roteiro: Como você avalia a atuação do CACS FUNDEB frente às lutas pela expansão de creche no município?

agendar. Tem que conciliar uma série de questões. Eles têm que se deslocar com pasta de aluno. Fica bem complicado.

Talvez uma subnotificação possa ter acontecido, também, em casos de pais separados e as crianças em guarda compartilhada. Atualmente, tem ocorrido a realidade de muitas crianças estarem matriculadas e frequentando duas unidades em lugares diferentes, no município. Tem acontecido muito isso. Ou porque a mãe trabalha e a criança fica com a avó. Aí, no período que a mãe estava trabalhando, a avó fez a matrícula também. Isso acaba batendo. Então está acontecendo com muita frequência o cadastro em duplicidade. E isso acaba diminuindo as matrículas, porque uma tem que ser cancelada.

Pesquisadora – Houve alguma previsão de aumento nos convênios a partir de 2021?

Tatiana – No fomento do ano passado teve um aumento. Nós passamos para 43 creches. 43 instituições. A partir de 2021. Foi quando saiu o Termo e aumentou. Aumentou esse número aí. E como é que a gente faz isso? Tem a comissão de monitoramento e o Termo de Fomento. A comissão de monitoramento vai todo mês às creches e vê se elas estão cumprindo tudo certinho. Além disso, têm as assessoras pedagógicas, que já atuavam antes. Elas visitam as creches semanalmente, ou quinzenalmente – porque a gente tá com déficit de profissionais –, fazendo essa orientação pedagógica e verificando. Estando mais de perto. Fazendo esse *link* aí. Vendo como é que está. Como está sendo desenvolvido, sobretudo, o Plano de Trabalho. E também houve, na rede municipal, um aumento de algumas Unidades que começaram a atender mais a Educação Infantil. Fizeram adaptações e estão atendendo Educação Infantil.

O professor Rafael está no Conselho Municipal de Educação (CME).


Pesquisadora – Muito obrigada!

Tatiana – Por nada! É sempre um prazer.

Entrevista realizada via chamada de vídeo pelo *Google Meet*, no dia 24 de março de 2022.
(Duração: 32min21 seg)

São Gonçalo, 24 de março de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistada 3



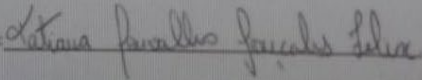
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO


TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: *pessanhafabi@gmail.com*. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 03 de fevereiro de 2023.

Assinatura do (a) participante: 

Assinatura da pesquisadora: 

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ

Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.

ENTREVISTA 4

Identificação da entrevistada:

Nome: Tania Correia da Silva

Secretária do CACS FUNDEB: 01/2020 a 05/2021

Presidente do CACS FUNDEB: 2018 a 2019

Vice-presidente do CACS FUNDEB: 2016 a 2017

Idade: 62 anos

Sexo: Feminino Gênero: Feminino

Profissão: Professor

Formação Escolar/Acadêmica: Serviço Social e licenciatura em Geografia

Instituição: UFF e UERJ/FFP

Área(s) de atuação profissional: Educação

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Sim.

Função: Auxiliar de Creche

Há quanto tempo? 10 anos

Atualmente, exerce a mesma função? Sim.

Pesquisadora – Novamente agradecendo a sua participação, Tania. Fique à vontade pra falar o que você considerar pertinente.

Tania – Eu que agradeço.

Pesquisadora – Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Tania – A gente está falando da nossa escala local, aqui de São Gonçalo, não é isso?

Pesquisadora – Isso.

Tania - Bem, no caso aqui de São Gonçalo, a importância do FUNDEB no financiamento é crucial. O município depende muito de repasse federal. O município, em nível de outros impostos que não compõem a cesta do FUNDEB, arrecada pouco. Porque é um município que não tem um desenvolvimento econômico aprimorado, que possa gerar uma renda maior pra ser destinada à educação. Assim, a gente precisa ter transparência pra que se destine esse outro fundo de arrecadação, que não o FUNDEB. Então o FUNDEB, pro município, e também os repasses estadual e federal são cruciais.

Agora, em relação às políticas de expansão de creche, por exemplo, eu, particularmente, tenho uma crítica. Por quê? O que acontece? Nós temos uma rede de ensino de 104 Unidades. Dentro dessas 104 Unidades, têm as UMEIS, ou Unidades Municipais de Educação Infantil e as Creches. Mas creche, mesmo, municipal, o município só tem, se eu não engano, três unidades, só.

Existe uma carência que não é documentada, que não é diagnosticada. Não existe um estudo, uma estatística. Mas a gente sente, pelos dados e pela procura, que a demanda oculta é grande. Ela precisa ser pesquisada. Precisa de uma busca ativa pra que essas crianças estejam na escola, pra que essas crianças estejam nas creches. Existe uma demanda reprimida, que é a demanda que até agora não se conhece. Só se sabe que há procura por matrículas e que não tem vaga.

Outra coisa que a gente questiona, aqui no município de São Gonçalo, é que existe um convênio com 33 instituições comunitárias. Eu sou a favor do uso do dinheiro do FUNDEB para o financiamento na educação pública! As creches conveniadas, ditas “comunitárias”, elas têm um lugar no financiamento, sim. Mas o que a gente vê é que, muitas dessas creches, não são creches comunitárias. O que a gente tem é o dinheiro público sendo investido na iniciativa privada. Não são creches filantrópicas. São unidades particulares conveniadas com a prefeitura, utilizando o dinheiro público na iniciativa privada. O município, desde 2014, 2015, não investe um centavo em construção de creche.

Nós tivemos uma verba destinada, durante o período do PAC, no governo de Aparecida Panisset – depois isso pode ser pesquisado por você –, pra construção de 24 unidades, 24 creches. E não foram construídas. O dinheiro não foi enviado, de fato. Até existia a previsão de um aporte financeiro do governo federal pra que essas creches fossem construídas. Mas, infelizmente, o governo municipal, desde lá pra cá, resolveu investir no financiamento das privadas, de algumas creches que se denominam comunitárias, porém, não são filantrópicas. Nem têm nada de comunitárias. É uma creche do pastor ali, do fulano aqui... Porque essa questão da proximidade, do favorecimento político aqui em São Gonçalo, ela é muito clara. Ela é muito explícita. Então, quer dizer, existe o investimento beneficiando, politicamente, algumas pessoas.

E essas creches, que são as creches conveniadas, elas têm um horário de funcionamento. Elas funcionam de 7:30h da manhã até 17h. Talvez com um horário até um pouco mais estendido. E a grande maioria, a maior parte das crianças de mães trabalhadoras, está nessas creches. As creches municipais, só a partir desse mês agora, de março, que passaram a funcionar de 8h às 17h. As do município, mesmo, as creches da prefeitura, durante anos, ofereceram o mínimo da carga horária integral, que são 7 horas diárias. Você não poderia nem considerar que era uma creche, porque a mãe não tinha como deixar o filho naquela unidade, trabalhar e retornar pra

pegar. Porque nenhuma mãe pode deixar o filho às 9h e pegar às 3h da tarde, né? Ou pegar às 4h. Ou deixar a criança às 8h e pegar às 15h, por exemplo.

Então eu acho que as políticas de expansão de creche aqui no município, elas não existem. Existe, sim, o uso do dinheiro do FUNDEB para pagamento, financiamento, de creches conveniadas. E muitas delas não atendem aos requisitos do próprio convênio, da Deliberação 001, que é do Conselho Municipal de Educação (CME). Nem da própria exigência da lei do FUNDEB, pra que elas sejam conveniadas.

Por vários anos estivemos no Conselho e demos pareceres desfavoráveis ao uso de dinheiro nessas creches. Porque nós observamos que, pedagogicamente, e no que diz respeito, também, à qualidade do espaço e do ensino, elas não atendiam aos requisitos para estarem conveniadas. E nós temos, também, os pareceres do Conselho do FUNDEB em que, claramente, isso está denunciado. Porque quando uma creche passa a ser conveniada, em tese, ou pela legislação, ela teria que ter qualidade e requisitos pra poder receber esse financiamento, através do dinheiro do FUNDEB. E a gente vê que isso não acontece. Muitas creches fogem à Deliberação do Conselho, às determinações do CME, sobre a qualidade do ensino. E isso deixa muito a desejar. E o dinheiro do FUNDEB é para o desenvolvimento da Educação Básica. É o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Então, no que diz respeito à valorização da Educação Básica, a política de conveniamento deixa muito a desejar no município.

Não existe uma política de expansão de creche no município. Existe uma política de conveniamento e, muitos deles, por favorecimento político.

A única transparência que a gente tem é em relação ao valor do repasse. A prefeitura entra também com a merenda. A merenda escolar vai para as crianças. O dinheiro do FUNDEB é utilizado pra manutenção dessas creches e pra remuneração de pessoal. O que a gente vê é que não é uma remuneração condigna em muitas delas. Em muitas delas, existem profissionais que não estão aptos a trabalhar na creche, de acordo com as exigências do conveniamento, volto a dizer, que a própria lei do FUNDEB exige em relação à qualidade do ensino e à formação profissional dos educadores desses espaços.

Por exemplo, o Conselho do FUNDEB, ele monitora o Censo escolar. No Censo escolar é possível constar essas irregularidades. Por exemplo, existe o Maternal. A quantidade máxima de crianças numa turma é de 14. Maternal I, Maternal II. Você vê creches com 20, com 30, numa sala só. Isso não pode. Mas, mesmo assim, o convênio é mantido. Já vimos algumas pessoas sem formação sendo regente de turma. E isso o Censo também aponta. Porque quando o Censo escolar é feito, ele tem esse monitoramento: a formação dos profissionais, quantos

alunos têm nas salas. E a própria creche, ao informar seu espaço físico, quando ela diz que tem 300 alunos, e ela informa se a turma é de Pré I, Pré II ou de Maternal, a gente sabe quantificar quantas salas deveriam ter pra atender àquela capacidade. Outra coisa, às vezes, o número de alunos que tá no Fomento, muitas das vezes, a gente não consegue certificar se, na prática, esse quantitativo é exato. Ou seja, a creche recebe pra 100 e, de repente, está atendendo só 80. Já teve tempo que a gente fez visitas às creches conveniadas e a gente se deparou com essa situação. Então, eu acho que isso afeta muito a qualidade do ensino. Afeta muito a garantia do direito da criança à creche. Porque a creche não é pra mãe, é pras crianças, né? Indiretamente pra mãe. Mas, diretamente, pras crianças.

As pessoas ainda entendem – muitos, donos de creche –, que a creche é apenas um lugar pra criança ficar. Como se fosse um depósito. E não é isso. Ela tem o trabalho de cuidar e de educar, também. Então, muitas vezes, a gente não vê esse trabalho nesses espaços.

Pesquisadora – Você sabe dizer se tem alguma Unidade do PRINFÂNCIA em São Gonçalo?

Tania – Então. Foi liberado o aporte. Mas a verba, em si, não chegou a vir, porque não houve o projeto. Porque são verbas de contrapartida. Tinha o PROINFÂNCIA, e tinha uma parte do dinheiro que também vinha do Plano de Aceleração (PAC). Então, nessa época, eram 24 ou 27 creches – eu não estou bem lembrada agora –, mas depois eu posso confirmar isso. E só foram feitas 4 creches. Eram 27 e só foram feitas 4. Então 23 deixaram de ser construídas, porque o município não levou à frente os projetos. Deveria enviar pro governo federal pra receber a verba de contrapartida e, a partir daí, construir esses espaços, tão necessários nesse município, haja vista que a maior parte das unidades da Educação Infantil é conveniada.

Agora, depois do Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014, e a gente teve uma briga muito grande em relação à Meta 1 do PNE, que tinha previsto a obrigatoriedade de 4 a 5 anos, até 2016, que é a pré-escola, né? Muitas Unidades, que eram creches, elas viraram UMEI. Ou seja, pra atender essa meta, como o cobertor é curto, descobre a cabeça e cobre o pé. Ou, descobre o pé e cobre a cabeça. Então aumentou-se, um pouco, o número da pré-escola, dividindo os horários, que eram integrais, de creche, em turmas de meio período. E ainda existe, até hoje, uma grande demanda reprimida pra creche. Muitas mães não conseguem colocar os seus filhos, mesmo com as 33 creches conveniadas e as 4 municipais, não conseguem matrículas pra essas crianças.

E complementando sobre o papel e importância do FUNDEB, aqui na educação pública municipal, conforme eu falei, ele é fundamental. Eu acho que ele deveria ser melhor gerido.

Deveria ter melhor gestão. Porque, na realidade, o ordenador de despesas deveria ser o secretário de Educação, e a gente não vê isso. A gente vê uma “ingerência” do poder central na administração e na gestão desses recursos do FUNDEB. Inclusive, no ano de 2021 nós tivemos um uso errado desse dinheiro. Nesse ano, o governo que assumiu aqui, no município, fez um processo eleitoral completamente inadequado do CACS FUNDEB, em desconformidade com a Lei nº 14.113/2020, que é a lei atual do Novo FUNDEB, e se apropriou do Conselho, tirando toda a legitimidade de representação. As pessoas que, agora, estão compondo o Conselho são indicadas e cooptadas com a gestão municipal pra fazer o controle social. Ou seja, é colocar a raposa para tomar conta do galinheiro, ou o rato pra tomar conta do queijo. Não tem como. Não existe uma participação pra que esse controle seja efetivo, atualmente. E, cada vez mais, a gente tem observado que esse financiamento tem sido usado de forma duvidosa, não priorizando as reais necessidades de educação do município.

Pesquisadora – Quais são as tensões e os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Tania – Eu acho que os principais desafios são a ampliação da rede, do atendimento a essa faixa etária de creche, que é extremamente necessário. E um trabalho de desenvolvimento a respeito da qualidade do ensino nessas Unidades conveniadas que, muitas, deixam a desejar. E o dinheiro da educação, o dinheiro de repasse que é utilizado, deveria ser melhor equacionado pra investimento, principalmente, na Educação Infantil pública.

No nosso Plano Municipal de Educação (PME), que foi construído legitimamente, em uma conferência que levou, mais ou menos, 7 dias, na UERJ, na FFP, sabendo da tamanha necessidade da ampliação da rede, isso foi em 2015, nós pedimos que o aumento da verba pra Educação Infantil fosse prioritária. Pela Lei Federal, o município tem que investir 25%. Então, como a gente achou que esse investimento estava deficitário, a gente pediu um aumento e votou pra que fosse pra 30% com, pelo menos, 5% a mais do orçamento sendo investido na Educação Infantil. Porque 25% não eram suficientes. A própria Lei Orgânica do município fala que o governo deveria construir, a cada ano, 1 Unidade escolar, dependendo do segmento e da necessidade. No caso, a nossa maior necessidade é a Educação Infantil e a falta de creches na Rede Pública Municipal de Educação.

Então, as tensões estão nesse âmbito, de que a Secretaria de Educação não tem uma gestão democrática. O ordenador de despesa, que deveria ser o secretário municipal de Educação, não tem autonomia. A Secretaria não tem autonomia administrativa, nem financeira e nem política! Ela está atrelada ao poder central, à gestão do governo municipal. Então, o desafio é esse. É romper com toda essa falta de autonomia e, realmente, que os Conselhos possam ter voz,

possam ser retomados pra que o controle social, efetivo, dos gastos com o financiamento da educação sejam destinados àquilo que é necessário.

Pesquisadora – Como você avalia as políticas de financiamento educacional no município, com destaque para a gestão dos recursos do FUNDEB, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Tania – Não existe uma política efetiva de ampliação da oferta de creche. O que existiu foi uma ampliação dos convênios e não da creche pública municipal. Porque as unidades públicas municipais, obrigatoriamente, deveriam ser construídas dentro de um padrão. Muitas das creches comunitárias, e também as municipais que estão funcionando, não atendem às exigências dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. A maioria não atende a esses parâmetros. E, durante muito tempo, os Termos de Visita que foram feitos nas Unidades Escolares que nós visitamos, relatavam essa falta de estrutura, essa falta de adequação. Uma coisa que a gente sempre observa, que a gente tem nos nossos relatos é que, infelizmente, os governos que aqui passaram, e os governos que a gente vê prosperar, acham que qualquer coisa é suficiente pro filho do trabalhador, pro filho da classe popular. Muitas creches funcionam como depósito, porque não têm estrutura pra funcionar atendendo às necessidades das crianças, dentro do que determina a lei federal, o PNE, o PME e a LDB. Então, os espaços que foram construídos, na época do PAC, que foram as 4 creches, essas, sim, estão dentro do padrão. Mas a maioria não atende o padrão. Então eu avalio que não existe política de financiamento educacional no município, nem para ampliação da oferta de creche em Unidades Municipais.

Pesquisadora – Você poderia esclarecer como são firmados e quais são os critérios dos Termos de Fomento para a efetivação dos convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias sem fins lucrativos?

Tania – Bem, a maioria das creches não são comunitárias, sem fins lucrativos. Não está claro. Não fica transparente como esse convênio é firmado. Em princípio deveria ser feito o seguinte, procurar o Conselho Municipal de Educação (CME), a partir da Deliberação que rege o processo de autorização de Unidades privadas de Educação Infantil, no município, a Deliberação CME nº 001... Tem creche que não foi aprovada pelo CME e que funciona como creche conveniada. Aí você vê, qual é o critério? O critério é a qualidade do espaço? O critério é a qualidade da equipe que trabalha no espaço? Ou o critério é o favorecimento político de alguns espaços que não estão preparados pra receber as nossas crianças, com o que elas

merecem? Com o que a lei determina? Eles abrem um edital e são as mesmas sempre. A gente já esteve em creches que a gente já constatou que não têm a mínima condição de estarem no convênio, e elas são conveniadas porque o vereador ou o político, na região, “apadrinha” aquele espaço, entendeu? Apadrinha entre aspas, porque não estão muito claros os critérios. Os critérios existem, mas eles não são respeitados. Os critérios são os que estão na Deliberação CME nº 001. Ela determina. Ela diz como deveriam funcionar as unidades de Educação Infantil.

Pesquisadora – Você poderia falar um pouco sobre o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo, Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criada pela Lei Municipal nº 857/2018, alterada pela Lei Municipal nº 1252/2021, para a aplicação dos recursos vinculados à MDE?

Tania – Em 2018, o então governo Nanci, criou essa lei municipal, da qual a gente foi contrário. Ele não é um Fundo Municipal de Educação. Existe a Portaria 02, do FNDE, de 2018, que diz que o ordenador de despesa dos repasses do FUNDEB tem que ser o secretário de Educação. A Secretaria teria que ter autonomia. Teria que ter um CNPJ independente. Não poderia ser o da Prefeitura, porque a gestão do dinheiro deveria ser feita pelo ordenador das despesas, e este deveria ser o secretário municipal de Educação.

Na ocasião, a prefeitura criou esse fundo. Ele não existia. O Fundo Municipal de Educação, na realidade, só administrava o FUNDEB, que é a fonte 04. Então não tinha necessidade de ser criado um fundo para a gestão do FUNDEB. Tanto que no Manual de validação do SIOPE, que é um documento que fala para os presidentes dos Conselhos do FUNDEB, ele deixa bem claro isso: “Não é preciso criar um Fundo”. É preciso ter uma conta bancária separada. Um CNPJ separado, que desse autonomia ao gestor da educação pra utilização desse dinheiro. Até mesmo pra evitar o desvio de finalidade. E o que foi feito? Como a Secretaria de Educação não podia ter um CNPJ – porque parece que ela tinha um problema –, antes, era Secretaria de Educação e Cultura, e parece que tinha um problema no CNPJ da Secretaria, na época. Então, eles criaram um fundo, pra abrir um CNPJ, pra abrir a conta, como se o gestor desse fundo fosse, realmente, o secretário de Educação. Mas eu volto a dizer e afirmar que o secretário de Educação não tem autonomia financeira. Não tem autonomia política e nem administrativa para gerir os recursos financeiros da educação do município. Haja vista os convênios que são firmados com a fonte 04, que é o FUNDEB, que perpassam pela autorização do poder central, do gabinete do prefeito. E a gente tem como provar isso. E essa lei, que foi alterada em 2021, eles adiaram, postergaram. Nós fomos a favor da criação de um Fundo Municipal de Educação de verdade! Não esse! Um

fundo onde todas as fontes pudessem ser geridas com autonomia, a fonte 06, que é o salário-educação, o dinheiro do PNATE, do PNAE, do PRINFÂNCIA, todo o dinheiro. Inclusive, para além do repasse do FUNDEB, o governo tem que repassar 25% dos impostos que não compõem o FUNDEB pra educação. E não existe essa transparência. É como se tivesse um grande cofre aqui no município e todo o dinheiro é jogado lá dentro, e não está separado o que é da Educação. Na hora, só existe uma formalidade contábil na prestação de contas. Exemplo, foi usado o mínimo constitucional. Isso aparece no Parecer do Tribunal de Contas. Mas, de que forma isso aparece? Foi usado para atender às demandas da população? Foi usado para atender o interesse da população? O interesse da população foi considerado? A gente não vê isso. Existe um desvio de finalidade nos gastos da educação, conforme estabelecido na LDB 9.394/96. E esse Fundo Municipal, ele não existe, na realidade. Não existe autonomia financeira da Secretaria para gerir esse fundo. Ele é um documento meramente formal. Tipo assim, o Secretário, ele assina, mas ele não tem autonomia. Até hoje é isso.

Outra coisa, inclusive, que a gente tem questionado, por exemplo, é o ICMS, o maior imposto que gera a maior movimentação no FUNDEB. Por exemplo, o ano passado, foi assinado um contrato de 14 milhões e novecentos e poucos mil reais com uma empresa de Brasília pra prestar um serviço aqui em São Gonçalo. Isso não tem a mínima lógica. E estavam lá, justamente, as fontes da educação, a 04, que é o FUNDEB, a 06, que é o salário-educação, e a 00, que são os impostos municipais. Mas não se perguntou à comunidade escolar, não se perguntou ao Conselho do FUNDEB, não se perguntou ao CME, às representações que deveriam, de fato, ser da sociedade civil, se era necessário fazer esse aporte pra destinar esse dinheiro pra essa finalidade. E, se necessário fosse, por que não foi feito aqui dentro do município? Porque esse dinheiro circularia aqui e, automaticamente, voltaria em forma de repasse para o próprio FUNDEB. Então o que a gente vê é que a aplicação de recursos vinculados às medidas de desenvolvimento do ensino não obedece um critério que, realmente, atenda às necessidades da comunidade escolar e, sim, aos interesses políticos do município.

Pesquisadora – Como você avalia a atuação do CACS FUNDEB frente às lutas pela expansão de creche no município?

Tania – Bom, eu posso falar da nossa gestão. O atual não tem nenhuma atuação. A atual presidente do Conselho foi cooptada pelo poder Executivo municipal. Existe um embate entre os representantes, principalmente o dos profissionais da educação e o do Conselho Municipal de Educação, em relação a esse processo eleitoral, que foi feito de forma precária. Inclusive,


nós denunciemos ao Ministério Público (MP) estadual. Denunciamos esse processo, que a gente considerou fraudulento, e até hoje está correndo por lá, e a gente não obteve resposta. Por isso que eu posso falar que as lutas do CACS FUNDEB na nossa gestão existiram. Haja vista os pareceres conclusivos que foram enviados, anualmente, ao Tribunal de Contas (TC) do estado. Porque o Conselho do FUNDEB tem essa obrigação de, anualmente, fazer um parecer conclusivo sobre o uso das verbas do FUNDEB, se elas foram usadas de maneira correta ou não, qual a finalidade, forma e aprovando ou não.

E, no ano passado, o parecer foi positivo e já era a nova gestão. E sem nenhum questionamento. Então o que eu posso falar é que, em 2021 e 2022, não existiu uma atuação efetiva pela luta da expansão de creche. Mas, nos outros mandatos, com certeza. Seguramente. Isso pode ser comprovado pelos pareceres emitidos pelo Conselho, pelos Termos de Visita emitidos nas Unidades Escolares, denunciando ao próprio Ministério Público, o tempo todo, a condição dessas Unidades. A luta do Conselho, até 2020, existiu. A partir de 2021, quando assumiu o novo governo municipal, infelizmente, houve uma dissolução da representação do Conselho e uma apropriação desse espaço de controle social por organismos do governo. O pouco de recurso que chega é usado indevidamente.

Entrevista realizada via chamada de vídeo, pelo *Google Meet*, no dia 25 de março de 2022.
(Duração: 49min24 seg)

São Gonçalo, 25 de março de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistada 4



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**; um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: pessanhafabi@gmail.com. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 25 de março de 2022.

Assinatura do (a) participante: *Juvalomada Silva*

Assinatura da pesquisadora: *[assinatura]*

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 574, sala 3020, bloco E, 3º andar
Maracanã, RJ

APÊNDICE H – Entrevista 5**QUESTÕES ORIENTADORAS PARA A ENTREVISTA**

Interlocutor 05	Ex-representante de Pais e Mães de Alunos/as no CACS FUNDEB–SG
------------------------	--

O que significa pra você ser representante de pais e mães de alunos/as no CACS FUNDEB?

Você poderia comentar como acontece sua interlocução com os demais pais e mães de aluno/as da rede municipal de educação para uma efetiva representação desse grupo no CACS FUNDEB?

Em sua opinião, quais são os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo, no que se refere ao financiamento?

Como você avalia a gestão dos recursos do FUNDEB, no município, e a atuação do CACS no acompanhamento dessa gestão?

Quais são os desafios do CACS FUNDEB na educação de São Gonçalo?

Comentários:

ENTREVISTA 5

Identificação do entrevistado:

Nome: Natanael Luciano Ribeiro

Conselheiro do CACS FUNDEB – Representante e Pais e Mães de alunos/as: (2021).

Idade: 39 anos

Sexo: Masculino Gênero: Masculino

Profissão: Marceneiro

Formação Escolar/Acadêmica: 1º e 2º ano do Ensino Médio

Instituição: C. E. Doutor Luciano Pestre – Município: Niterói-RJ

Área(s) de atuação profissional: Marcenaria

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Não

Pesquisadora – Bom dia, Natanael. Podemos começar?

Natanael – Bom dia. Sim, podemos!

Pesquisadora – O que significou pra você ser representante de pais e mães de alunos/as no CACS FUNDEB?

Natanael – Pra mim significou muita coisa, porque eu pude sair um pouco da teoria e ir pra prática. Porque eu, com a Alice, a gente visitou vários colégios. Então, eu pude perceber as dificuldades dos professores em dar uma aula de qualidade pros alunos. Eu percebi a dificuldade dos alunos em poder ter um aprendizado mais eficiente, por conta da estrutura dos prédios municipais, ou seja, das escolas. Então eu pude ver, de perto, a dificuldade, não só dos professores passarem a matéria, mas dos alunos poderem ter um aprendizado de qualidade. Tais como falta de ar-condicionado – eu sei que essa não é a pergunta, mas só estou dando, assim, mais ou menos, as dificuldades que eu percebi. E por que isso foi bom pra mim? Porque quando eu era somente pai de aluno, pra mim era: “Ah, o professor tem que ‘se virar’ pra dar aula”. Mas quando eu fui convidado pra ser conselheiro, eu pude ver as dificuldades que o professor enfrentava dentro da sala de aula. Então, foi bom. Mas, ao mesmo tempo, eu fiquei muito chocado com o que os profissionais de educação passam, e os alunos também, que eram o meu principal foco no Conselho, como representante de pais e alunos. E, pra concluir essa pergunta, eu acho que os pais deveriam ser mais presentes nas salas de aula dos filhos, pra poderem entender o que é que se passa dentro de uma sala de aula. E não só mandar um tio, ou um avô,

ou um parente levar, ou somente colocar numa rota pra levar e trazer. Entendeu? Isso, pra mim, foi muito importante, porque eu pude ver essa dificuldade, tanto de um lado, quanto de outro.

Pesquisadora – Qual foi o período em que você ficou como conselheiro representante de pais, no CACS FUNDEB?

Natanael – Eu fiquei durante dois anos no FUNDEB. Só que, no total, de conselheiro, eu tenho 4 anos. Eu fiquei como conselheiro durante 4 anos. Porque eu fui vice-presidente do Conselho Estudantil e, logo depois, eu fui encaminhado pro FUNDEB. Não. Perdão. Eu fiquei quase 4 anos no Conselho Estudantil. Fui vice-presidente do Conselho Estudantil e fui Conselheiro do FUNDEB. Então foi bastante tempo pra eu poder absorver bastante coisa. Até onde eu fui vice-presidente do Conselho, eu vi as dificuldades. Infelizmente, nós temos um município que não dá muito valor aos profissionais da educação. Não dá qualidade pra que os alunos tenham um bom aprendizado. E isso me deixou bastante chocado, sabe? Mobilidade urbana, transporte escolar, locomoção pros alunos. Quando eu fiquei mais chocado, foi em uma escola onde eu fui. Lá dentro de Santa Izabel. Em Ipiíba. É como se fosse uma área rural. E são quilômetros que as crianças têm que enfrentar pra poder chegar até essa escola. São buracos. Aí, chega lá, a escola só não está depenada porque os professores, como são daquela localidade, se empenham em manter aquela unidade funcionando.

Eu saí do Conselho logo no início de 2021. E quando eu tentei me reeleger, foi até meio estranho, porque me excluíram das eleições. Não me permitiram participar. Porque eu sempre fui uma pessoa muito ativa em relação a essas questões presenciais, tanto das minhas filhas, no colégio, como também nas escolas. O que tinha de errado, eu sempre fiz questão de relatar. Deixar tudo registrado em ata pra que, no momento oportuno, junto com os outros conselheiros, eu fosse até a Secretaria de Educação pra poder fazer essa reclamação e solicitação de direitos de melhor qualidade pras escolas. Entende? Então, dessa última vez, agora, eu tentei me eleger. Mas fiquei excluído das eleições.

Pesquisadora – Você poderia explicar mais como foi essa exclusão?

Natanael – Foi muito antidemocrático, sabe? Você querer participar e não poder. Porque já tinha um grupo criado entre a Secretaria de Educação e as escolas, porque foram mudados os diretores das escolas. Por exemplo: “Vamos deixar só pessoas do nosso *hall*”. Só pessoas do nosso grupo. Pra mim, eu senti como se fosse, mais ou menos, dessa forma.

Pesquisadora – Você poderia comentar como acontecia sua interlocução com os demais pais e mães de aluno/as da rede municipal de educação para uma efetiva representação desse grupo no CACS FUNDEB?

Natanael – Assim, eu só tinha essa proximidade quando era reunião escolar. E, no caso, aqui no Engenho Pequeno, eu sempre participei de reuniões escolares e colocava essas coisas em pauta. Só que, em questão municipal, eu não tinha como estar em todas as reuniões das escolas. Mas, a daqui do bairro, eu sempre me fazia presente. Quando eu era solicitado, eu ia às escolas pra poder dar uma olhada como representante do Conselho. Mas, assim, eu nunca tive oportunidade de levar as dificuldades, de modo geral, para os pais do município. Eu até queria ter tido essa oportunidade. Mas não tive.

Pesquisadora – Você tinha filhos/as em idade escolar que estavam matriculados em escolas do município?

Natanael – Sim. 3º e 4º ano.

Pesquisadora – E qual era a escola que suas filhas estudavam?

Natanael – Era a Professora Maria Amélia. Fica aqui no Engenho Pequeno.

Pesquisadora – Em sua opinião, quais são os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo, no que se refere ao financiamento?

Natanael – O financiamento da educação, em São Gonçalo, é muito precário. A gente vê muito desvio de finalidade. Dinheiro que fica parado em bancos que não se consegue movimentar. Eu não sei se por incompetência ou se por falta de vontade de querer fazer. Mas a gente vê que o município tem dinheiro. O dinheiro é bem captado. Porém, mal administrado. E nesse caso, tem muitas coisas que poderiam ser usadas pra trazer uma reforma de escola, por exemplo. Contratação de professores. Então, eu vejo muita falta de vontade de querer atuar. Parece assim: “Quanto menos souber, melhor é”. Sabe? Quanto menos a gente aprende, menos a gente pode cobrar os nossos direitos. Parece que a gente trabalha contra a educação e não a favor. Então, eu acho que essa verba é bem captada, porém, mal administrada.

Pesquisadora – Você percebia clareza em relação aos valores que a prefeitura recebe, sobre como a sociedade pode fazer o acompanhamento dessas verbas?

Natanael: Não tinha uma prestação de contas líquida. Não tinha. Na realidade, nunca teve uma prestação de contas líquida. Era sempre de forma defasada. Por exemplo, eu como conselheiro, se eu quisesse saber quanto de dinheiro tem, eu tinha que ir até a Secretaria de Educação, fazer um pedido, e eles que iam decidir se iam me passar ou não. Porque eles ficavam enrolando, enrolando, enrolando, enrolando, enrolando. Mas como a gente acessa os extratos das contas bancárias, a gente ficava sabendo através disso. Não diretamente, pela prefeitura, mas sim pelos extratos. Porque os contadores sempre queriam dar uma manobra pra tentar tirar isso da nossa cabeça. Parece que esse dinheiro não era transferido só pra uma conta. Mas entre duas ou três contas. Aí começa essa questão da gente ter que marcar reunião pra poder saber o que estava em uma conta, o que estava em outra, e o que estava na outra. E a gente acabava não sabendo quanto é que tinha nas contas. Porque uma quantia estava na Caixa, outra estava no Banco do Brasil e parece que tinha uma conta da prefeitura que, até hoje, eu não sei qual era. Então, todo o investimento a gente não sabia. Parece que eram duas contas na Caixa Econômica. Uma do FUNDEB. Outra da prefeitura. E a do Banco do Brasil eu não sei se era da prefeitura, também. Eu não tenho essa lembrança aqui, agora. E eu ainda vou além, eu acho que nenhum pai sabe que tem direito de acesso à informação sobre as contas públicas. Porque se eles soubessem, por exemplo, quando faltasse merenda nas escolas, eles iam pensar: “Ué, eu vi o extrato bancário e tinha “x” na conta. E como pode não ter merenda se tem “x” na conta?” Eu já participei de reunião de ter 7 milhões na conta, mas estava faltando merenda nas escolas. É um absurdo! Aí, liberam um aluno entre nove e meia, dez horas da manhã, alegando que não tem merenda. Na parte da tarde, o pai tem que “se virar” pra levar o filho até a escola e tem que se virar pra estar umas duas e meia, três horas, buscando o filho. Então a gente vê aquela falta de respeito, tanto em relação aos pais, e com os alunos também, que se dedicam pra estarem na escola. Porque, infelizmente, tem criança que só vai ter aquela refeição na escola. Só vai ter aquele café da manhã na escola. Então, acaba deixando de atender às necessidades do município, por falta de responsabilidade fiscal.

Pesquisadora – Como você avalia a gestão dos recursos do FUNDEB, no município, e a atuação do CACS no acompanhamento dessa gestão?

Natanael – Olha, o CACS sempre atuou de uma forma muito rigorosa. Com pessoas bem comprometidas. Pessoas que estavam dispostas a dar o sangue. Mas sempre existiu uma incompatibilidade entre o CACS e a Secretaria de Educação. Porque, assim, a gente fazia uma pergunta, eles não respondiam. Ou ficavam um tempo pra responder. Então, a gente sempre bateu de frente com essa dificuldade administrativa, por parte da prefeitura. Porque toda vez que a gente ia até a Secretaria de Educação, que a gente ia até o responsável de lá, a gente encontrava essa dificuldade: “Ah, tem que agendar. Ah, vai ter que reagendar”. E quando a gente conseguia conversar com a pessoa, a pessoa não tinha a documentação em mãos. Tinha que abrir um pedido pra ela estar com essa documentação em mãos pra poder fazer um encontro de informações, pra poder passar uma transparência pro CACS e pras escolas. Porque é muito difícil. Não é fácil. Sempre tivemos dificuldade. Eu acho que todo conselheiro que entra, lá, se for, mesmo, pessoa que não tenha vínculo nenhum com a prefeitura, com o prefeito, essa pessoa vai encontrar dificuldade. Até pessoas que são ligadas à prefeitura, que trabalharam com a gente no CACS, têm encontrado essa dificuldade. As pessoas que trabalhavam, até mesmo na última gestão do Nanci, são pessoas que estavam dentro da prefeitura, eles tinham dificuldade de passar o que acontecia, de fato, lá dentro. Eles explicavam uma coisa e já vinha outra pessoa falando uma coisa diferente. Então, eles mesmos não conseguiam entender o que estava acontecendo. Se eles não conseguiam, como que a gente ia conseguir entender o que estava acontecendo, lá dentro? E eu acho que é uma coisa fácil de poder deixar transparente. Essa questão de contabilidade e tal, eu acho que deveria ser feito o seguinte, na minha opinião: pra que precisa de três contas? Se o município é um só? Se a administração é só uma? O FUNDEB é conta separada. É uma conta totalmente separada. Mas a prefeitura não precisava ter duas contas. Ela poderia ter apenas uma pra administrar todo o valor municipal. Essa segunda conta que eles tinham acabava deixando a gente também meio... Por exemplo, pra que uma segunda conta? Quando faltava dinheiro do FUNDEB, eu ficava pensando, será que eles não pegaram esse dinheiro do FUNDEB e colocaram em outra conta? Não sei. É uma complicação, assim. É muito difícil de entender. Eu acho que foi até por causa disso que não quiseram que eu participasse da reeleição. Porque se eu tivesse que bater de frente, com alguma justificativa, claro, pra contestar esses valores, ir até à Secretaria, eu ia. Chegava lá, falava... Por isso que o pessoal do CACS sempre gostou de mim, entendeu? Porque eu estava sempre atuante nessas questões.

Pesquisadora – Em sua opinião, quais são os desafios do CACS FUNDEB na educação de São Gonçalo?

Natanael – São muito grandes. Olha, esses conselheiros que entraram lá, eu acho que eu tenho pena deles. Tenho pena. Porque tem muitas pessoas que têm boa vontade e um coração gigante, no CACS. Mas a gente vê que não existe, por parte do governo municipal, essa vontade de resolver as coisas. Dele resolver a questão da educação. Até porque, a questão da educação, se for levar para o lado político, não ganha voto. Educação não dá voto pra ninguém. Então, o que mais dá voto é a pessoa chegar ali, fazer uma meia-água ali. Botar um asfalto na rua. Botar um concreto no morro. Dar saco de cimento. Fazer melhorias em ruas. Então, a educação não dá voto pra ninguém. Porque a educação ela é mais que obrigação de uma prefeitura. Então, quando eu falo que vai ter dificuldade no CACS pra tentar trazer uma educação melhor para o município, é justamente isso. Porque a educação não dá voto. O que mais preocupa os prefeitos, pra eles poderem se reeleger, são questões que vão aparecer. Por exemplo, qual vereador que vai fazer uma ação, dentro da sala pra poder criança ver? Quem deveria estar mais preocupado com isso são os vereadores. Em poder chegar lá e assim: “Olha, isso aqui não está certo! Isso aqui está errado. Precisamos melhorar isso. Precisamos melhorar aquilo”. Então, a gente não vê os vereadores trabalhando, alinhados com o CACS, em relação a essa fiscalização. Porque o CACS é um órgão que está ali pra poder auxiliar na questão da educação, auxiliar as escolas. Os professores. Os alunos. Então quando algum conselheiro vai lá, na prefeitura, ele se torna um verdadeiro inimigo municipal. Pra poder fazer valer o direito dos alunos, na educação municipal. Então, o desafio é muito grande! Porque nenhum prefeito quer ser cobrado. Nenhum prefeito quer que chegue lá e fale assim: “Olha, a escola não está funcionando direito”. Se chegasse e falasse assim: “Poxa, prefeito, parabéns! Eu fui na escola fazer uma visita e estava tudo perfeito! Tem ar-condicionado. Bebedouro tá perfeito. O chão está impecável”. Mas nem isso tem. Os prédios das escolas são todos sucateados. Agora, eu não sei como está a situação, porque eu estou fora. Mas, na minha época, era tudo sucateado. As carteiras eram horríveis. Todas manchadas. Quebradas. Logo no finalzinho, quando estava terminando meu mandato, parece que as coisas começaram a melhorar um pouco. Mandaram parquinhos. Mas na escola mesmo, onde eu era conselheiro estudantil, era horrível. As crianças participavam de educação física debaixo de sol. Eu, em reunião com os pais de alunos, a gente sugeriu fazer um mutirão pra ver se conseguia pegar a verba da Secretaria de Educação pra tentar cobrir. E a escola está lá, com a quadra coberta. Eu, particularmente, queria poder ter esse movimento em todas as escolas do município. Mas o tempo é muito curto. Com a nossa correria, no nosso dia a dia, pra gente poder conciliar essas coisas. Porque a gente não é funcionário. A gente é uma pessoa que se doa pra poder fazer. Nós somos voluntários, vamos dizer assim. Entendeu? Pra poder trazer uma educação melhor para o município. Então, essa gestão que está lá no CACS, hoje em dia,

vai encontrar muita dificuldade. Eu encontrei muita dificuldade. Então esses que estão lá, também, até chegarem num nível pra poder entender, de fato, o que é que está acontecendo e o que é que não está acontecendo, de verdade. Quando a gente vê a prefeitura dentro da escola, ela tem um papel muito importante. Porque, quando a prefeitura é presente, todo mundo é presente.


Pesquisadora – Foi muito bom conversar com você, Natanael. Muito obrigada!

Natanael – Eu que agradeço!

Entrevista realizada via chamada de vídeo, pelo *Google Meet*, no dia 12 de abril de 2022.
(Duração: 37min.69seg)

São Gonçalo, 12 de abril de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistado 5

 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: *pessanhafabi@gmail.com*. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 26 de abril de 2022.

Assinatura do (a) participante: *Fabiana Nery de Lima Pessanha*

Assinatura da pesquisadora: *Maria Tereza Goudard Tavares*

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.
Maracanã, RJ

APÊNDICE I – Entrevista 6

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA A ENTREVISTA

Interlocutora 06	Diretora e coordenadora pedagógica da creche comunitária conveniada – Centro de Educação Infantil Estrelinha Azul
-------------------------	--

Como você vê o papel do FUNDEB no financiamento da Educação Infantil municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Como você avalia as políticas de Educação Infantil no município, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Há quanto tempo a Creche Estrelinha azul é conveniada com a prefeitura?

Qual o quantitativo e a idade das crianças atendidas? Sempre foi esse quantitativo?

Sobre o valor do fomento enviado às unidades conveniadas, você considera que a *per capita* é suficiente?

Além do fomento, que outro suporte a prefeitura fornece às creches conveniadas?

Vocês recebem outros recursos financeiros de outras secretarias e/ou entidades? Se sim, qual? Como você avalia o papel das creches comunitárias sem fins lucrativos frente às lutas pela expansão de creche no município? Quais as principais lutas das creches comunitárias conveniadas hoje? Quais os seus principais desafios junto à prefeitura de São Gonçalo?

Comentários:

ENTREVISTA 6

Identificação da entrevistada:

Nome: Maria Luzinete Moreira

Idade: 64 anos

Sexo: Feminino Gênero: Feminino

Profissão: Professora

Formação Escolar/Acadêmica: Pedagoga e mestre em Educação

Instituição: PUC-RIO e UFF

Área(s) de atuação profissional: Educação Infantil

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Não

Coordenadora pedagógica do Centro de Educação Comunitário Estrelinha Azul: 2004-2022

Diretora do Centro de Educação Comunitário Estrelinha Azul: 2019-2022

Pesquisadora – Boa tarde, Luzinete. Bom rever você!

Luzinete – Igualmente, Fabiana. Feliz em poder contribuir com a tua pesquisa.

Pesquisadora – Muito obrigada! Podemos começar?

Luzinete – Sim, podemos.

Pesquisadora – Como você vê o papel do FUNDEB no financiamento da Educação Infantil municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Luzinete – Olha, eu penso que o FUNDEB foi muito importante para a consolidação da política de Educação Infantil no Brasil. Ele tinha a intenção de incluir as crianças pequenas. Na verdade, não era uma intenção. Mas por via de um movimento que se tornou favorável à inclusão das crianças pequenas, isso acabou acontecendo. Mas ele foi muito importante no sentido de valorizar esse atendimento das crianças que, até então, não era tão valorizado pela educação. Ele foi fundamental pra que essa política se concretizasse. Agora, se atingiu o seu objetivo, ou não, isso aí é uma outra coisa. Mas, de fato, ele deu uma visibilidade pra essa faixa etária. Trouxe essa faixa etária pra roda de conversa de uma maneira mais aberta, mais ampla, com a participação de todas as pessoas envolvidas no âmbito nacional. E acho que foi um grande ganho pra nós da Educação Infantil. Agora, a expansão, até nos governos anteriores, houve uma expansão da Educação Infantil, no campo, na cidade. De fato, em algum momento, essa

expansão aconteceu. Houve uma escala de crescimento. Aqui em São Gonçalo, por exemplo, na época do governo da Aparecida Panisset houve uma expansão, sim. A creche Natalina, por exemplo, ela é nova e foi inaugurada nesse período. Houve algum crescimento. Eu não sei te dizer o quantitativo disso, porque a gente não tem essa leitura. Porque esse atendimento ele foi sempre feito pelo conveniamento. No início do conveniamento, algumas instituições até fecharam. Hoje, a gente tem algumas e, até, outras que abriram. Mas eu não sei te dizer o quantitativo disso.

Pra essa expansão, o Movimento Nacional Fraldas Pintadas, por exemplo, foi bem atuante no Rio de Janeiro. Aí ele veio pra São Gonçalo. A gente fez um momento na UERJ e a gente sempre usou o espaço concedido pela professora Maria Tereza. Por que esse movimento dos Fraldas Pintadas? Num primeiro momento, o FUNDEB abarcou a Educação Infantil pública. E a gente achou que todas as crianças iam entrar. Mas eles fizeram um corte pro atendimento das crianças dentro da rede municipal. Da escola pública. Então, eu acreditei que as creches públicas iriam surgir a partir daí. Foi a partir daí que eu acredito que as creches públicas começaram a acontecer. E como a creche comunitária ficou de fora, nós fizemos um outro movimento, nosso, pra que as creches comunitárias pudessem entrar. E a gente usou também a logo que foi feita pela mesma pessoa que fez a dos Fraldas Pintadas. Usamos a mesma mão pra fazer esse movimento. Fizemos junto com o movimento de creches da Baixada Fluminense, São Gonçalo, Rio de Janeiro. Nós usamos as creches comunitárias do Brasil todo pra fazer esse movimento. E aí, nós conseguimos que as creches comunitárias entrassem no FUNDEB. E a gente teve adesão do MIEIB, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e, também, da rede municipal. Mas, basicamente, essa entrada das creches comunitárias no fundo foi uma luta do movimento comunitário.

Pesquisadora – Como você avalia as políticas de Educação Infantil no município, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Luzinete – Olha, eu acredito que a Educação Infantil vem conquistando um espaço. E a gente tem, no município, algumas pessoas que são comprometidas com as políticas da Educação Infantil. Mas São Gonçalo não tem um movimento de Educação Infantil. Então eu não posso te dizer como é que eu vejo a Educação Infantil dentro do município de São Gonçalo. A gente não tem aqui uma articulação entre as escolas. A gente não tem uma conversa sobre Educação Infantil a nível do município com as escolas municipais. É cada um na sua. Então eu não tenho como te dizer como é essa evolução. Eu posso te dizer próximo ao meu entorno quantas escolas

de Educação Infantil tem. Eu posso te dizer. Agora, decerto que a Educação Infantil vem ganhando um espaço. Ela vem ganhando uma discussão. Ela vem ganhando uma importância no município. E agora, no município, nós estamos, inclusive, construindo o Plano Municipal para a Primeira Infância. Então, isso mostra que a Educação Infantil está avançando. Ela está tendo um espaço. Ele demorou. Foi um espaço que demorou a acontecer, mas ele está se movendo. A Educação Infantil está indo. Está crescendo.

Pesquisadora – O nome da creche que você dirige é Estrelinha Azul?

Luzinete – A nossa mantenedora é o Centro Comunitário Amigos do Serpa. Dentro do centro comunitário funciona a creche que é o Centro de Educação Infantil Comunitário Estrelinha Azul. Esse nome de Centro foi dado pra nós pelo Conselho Estadual de Educação. E daí a gente trabalhou com esse nome no Brasil todo.

Pesquisadora – Há quanto tempo a Creche Estrelinha Azul é conveniada com a prefeitura?

Luzinete – O primeiro convênio da creche foi em 1993. Entraram algumas creches. Na época eram: Creche do Salgueiro, Creche São Francisco de Assis, Creche do Boassu, Amigos do Serpa, que é a Estrelinha Azul. Tinha o Anaia, a Creche do Anaia. Creche Tia Marcolina. Entraram algumas creches. Talvez não chegasse a quinze. Mas tinha um grupo de creches que entraram nesse convênio. Então o primeiro convênio nosso com o município foi em 1993.

Pesquisadora – E, de lá pra cá, o convênio sempre foi renovado eu teve alguma interrupção?

Luzinete – De lá pra cá a gente sempre teve o convênio. É renovável.

Pesquisadora – E como é o procedimento do conveniamento? Da renovação? Como isso acontece?

Luzinete – Olha, o município faz um Termo. Ultimamente, não é mais convênio. É fomento. Eles fazem um Termo de fomento e colocam as cláusulas, aquilo que eles imaginam que tem que ser cumprido e a gente assina esse termo por 12 meses. Nesse governo agora está assinado por três anos. Ele vai durar três anos nesse governo. Mas, no geral, são 12 meses. Mudou agora, a partir de setembro de 2021.

Pesquisadora – Quantas crianças são atendidas na sua Creche, Luzinete?

Luzinete – Nós atendemos 84 crianças. E uma das regras pra fazer o fomento é ser credenciado junto ao Conselho Municipal. Essa foi uma grande luta nossa. Nós sempre falamos disso, do critério. O critério para o conveniamento é algo que é importante pra nós. Tem que ter o critério. Então um dos critérios é ser credenciado junto ao Conselho. Na época em que nós nos credenciamos, esse credenciamento veio a partir da regulamentação da LDB, em 96. É quando surge a Lei de Diretrizes e Bases que vai dizer que as instituições que atendem crianças têm que ser credenciadas. Naquela época, quando nós nos credenciamos, o Conselho não dava protocolo. Então a gente tinha que ter toda a documentação correta. Tinha que ter toda a documentação do Centro Comunitário. Tinha que ter um espaço adequado. O Conselho vinha fazer a visita, verificar. E o Conselho só vai autorizar a funcionar se estiver ok. Inclusive com os professores. Na época, pra nós, isso foi muito ruim. Eu não sei também te dizer se tem alguma pendência de outras instituições. Mas, se a gente troca de professor, a gente tem que informar. Se a gente troca de endereço, tem que informar. Se a gente pede aumento de número de crianças, eles vão fazer visita.

Pesquisadora – Você falou que isso foi ruim pra vocês. Por quê?

Luzinete – Sim. Na época foi. Na época, a gente também não tinha, como é que eu vou te dizer... Na época as creches saíram da Assistência e, na Assistência, não tinha professor. E quando a nossa instituição foi construída, também não tinha uma lei regulamentando os espaços. Então, só em 2000, por aí, começou-se a fomentar a política da Educação Infantil. Então, quando a gente sai da Assistência e vai pra Educação, foi quando formou-se os Conselhos de Educação. E nós fomos uma das primeiras instituições a se credenciar. E por que é que foi ruim? Porque nós não tínhamos professores. As mulheres da época não tinham formação. As mulheres que trabalhavam com as crianças eram chamadas de educadoras – isso está lá na minha dissertação –, a gente não tinha os professores. Um dos empecilhos era a Formação de Professores. Então isso foi muito ruim. Porque a gente teve que dar conta de toda uma legislação de espaços, de profissionais, pra poder se credenciar e ter a autorização pra funcionar. Hoje isso já é mais fácil porque a lei deu um prazo pra que as pessoas se formassem. Muita gente ainda não se formou. Mas o prazo foi dado.

Pesquisadora – E como é o sistema de contratação de professores, hoje?

Luzinete – Tem que ter professor. Pra funcionar, tem que ter um professor. Aí cada um vai fazendo da forma que é melhor. No nosso caso, a gente tem que assinar a carteira das pessoas, dos professores. Assina a carteira. Porque não tem outra forma de você contratar. É assinando a carteira. Lá na nossa instituição, nós temos três professoras que entraram na universidade, mas não concluíram. No meio do percurso, por questões delas, elas não seguiram. E dentro dessa política, até o governo Dilma, foi feito o PROINFANTIL, que habilitava aquelas mulheres que tinham o Ensino Médio. Habilitava para trabalhar nesse segmento da Educação Infantil. Então, muitas das nossas professoras fizeram o PROINFANTIL. São Gonçalo, Rio de Janeiro, Niterói, Itaboraí. O Brasil todo. Muita gente fez o PROINFANTIL. Que era pra ter formação, com a parceria do Ministério da Educação com os municípios e com o governo do Estado pra fazer essa formação pra professor.

Pesquisadora – E quantos professores vocês têm, hoje?

Luzinete – Temos cinco professores.

Pesquisadora – E sempre foi esse quantitativo de crianças atendidas, Luzinete? 84?

Luzinete – Sempre foi esse quantitativo.

Pesquisadora – Sobre o valor do fomento enviado às unidades conveniadas, você considera a *per capita* suficiente?

Luzinete – Olha, então. O fomento financia os profissionais da Educação Infantil dentro da nossa instituição. Então, a gente tem a estrutura da Educação Infantil, no sentido dos profissionais. Essa estrutura é financiada pelo fomento. Mas é um recurso que não me possibilita reformas. Eu posso fazer reparos. Com o recurso, eu não posso fazer reformas, mas pequenos reparos. Quebrou aqui, eu conserto aqui. É assim. Eu não sei te dizer se isso é suficiente. Porque a Educação, ela não deveria ser feita apenas pela educação. Ela deveria ser um conjunto de ações políticas que desse conta de atender. Então há uma precariedade muito grande. O FUNDEB, pra mim, ele vai viabilizar a qualidade. Qualidade entre aspas. Quando a gente pensou no financiamento, a gente pensou: “Vamos conseguir um financiamento porque ele vai ampliar a nossa qualidade”. Na verdade, é o financiamento que nos ajuda. Mas ainda falta muito pra gente atingir essa qualidade. É no reparo. É nas cadeiras. É no profissional. Enfim, tem um conjunto de ações que deveria acontecer pra que a gente pudesse ter, de fato, uma melhoria no atendimento. Eu sempre falei muito sobre isso, sobre a qualidade. Eu procurei

no dicionário e eu não gosto desse termo: “Qualidade”. Está escrito muita coisa e, no final, termina com: “Qualidade”. Então, isso é muito relativo. Então o financiamento, pra nós, ele simbolizava sair de uma situação de precariedade para atingir o desejo de atender melhor, de ter melhores perspectivas. E, de fato, isso não ocorreu. Eu não estou dizendo pra você que eu gostaria que o governo bancasse toda a minha instituição. Não é isso. Por exemplo, eu estou lutando pra que a gente consiga transporte. Nós temos duas escolas municipais próximas, o Marcilio Dias e o João Goulart. O João Goulart agora está funcionando no Brizolão, aqui em cima. E tem uma rota que vem lá das Palmeiras até o João Goulart e passa na nossa porta. Então, nós estamos, insistentemente, pedindo que a rota traga as nossas crianças de lá pra cá. E isso é difícil porque a gente não consegue incluir. Ah, porque não é da rede pública. Mas tem o convênio. As crianças são atendidas. Isso seria uma qualidade. Não seria? Seria bom pras crianças. Não seria? A gente imagina que seria. Então, isso seria qualidade. Que a gente consiga incluir essas crianças na rota pra que elas possam vir pra creche. Que a mãe botasse lá e viesse pra cá. Porque as mães das crianças moram longe. É perto pra vir. 40 minutos. 30 minutos. Mas tem um conjunto de ações, né? Literatura infantil. Feira infantil. Feira do livro. Uma série de investimentos que a gente batalha pra que essas crianças também tenham direito. É muita coisa pra falar sobre qualidade. Então tem coisa que o recurso, realmente, não dá conta.

Pesquisadora – E você acha que o valor que a creche recebe, o fomento e a *per capita*, é suficiente?

Luzinete – Ele atrasa. Ele não tem um repasse regularmente. Ele atrasa. Porque tem atrasos. Então, é complicado. Na verdade, a gente tem perdas porque, no momento em que a gente assina a carteira, a gente tem que pagar os encargos. No momento em que o repasse atrasa, a gente tem que dar conta dos encargos. E quem paga os encargos é a prefeitura. Ela já destina os encargos nesse repasse que a instituição recebe. Então a gente tem que dar conta.

Pesquisadora – O valor do repasse é mensal?

Luzinete – Sim. Deveria ser mensal. Mas é mensal.

Pesquisadora – Qual o custeio é permitido fazer com o fomento? Pagamento de pessoal é permitido?

Luzinete – A gente paga os profissionais da Educação Infantil, que são os professores, as cozinheiras, o pessoal de apoio, as auxiliares, a coordenação pedagógica, os diretores. Material permanente a gente não pode comprar. Pode comprar material pedagógico. Material de escritório. E também material de limpeza. Mas material permanente, não. O que dura a gente não pode comprar. Geladeira, fogão, armário, eu não posso comprar. Aí eu peço doação pra você, tá? [Risos]

Pesquisadora – Além do fomento, que outro suporte a prefeitura fornece às creches conveniadas?

Luzinete – Eles fornecem o alimento. Os alimentos são fornecidos pela prefeitura. A alimentação.

Pesquisadora – E em relação a outros tipos de materiais? Mobiliário? Uniforme? Brinquedos?

Luzinete – A nossa mesinha ainda é de quando a gente inaugurou. A gente inaugurou em 1988. As mesinhas ainda são daquela época. As cadeiras, algumas, a gente já conseguiu comprar. Mas ainda tem um pouco de cadeiras que ainda são da época em que nós inauguramos. Que foi doado pela APAI. Mas a gente faz campanha. O ano passado eu fiz a campanha do bebedouro. Eu queria comprar um bebedouro e fiz campanha. Aí eu fiquei meio assustada quando eu vi o meu CPF andando muito. Eu fiquei com muito medo. Então eu recolhi. Mas eu comprei um bebedouro. Eu fiz campanha. E tem outras coisas que a gente pede autorização pra comprar. E eu fico insistindo com a prefeitura pra eles me doarem os brinquedos. Eu fico lá insistindo: “Olha, as crianças têm direito”. Esse ano as crianças ganharam um *kit* escolar. Elas ganharam esse ano. Caderno, mochila, lápis, apontador, massinha, tinta. Ganharam uma caixinha bonitinha com o material. E, aos poucos, a gente está indo. Isso não é o suficiente, mas já é um bom começo.

Pesquisadora – Vocês recebem outros recursos financeiros de outras secretarias e/ou entidades?

Luzinete – Não. Nós nunca fizemos campanha com outra secretaria, não. A gente faz campanha de amigos pra amigos: “Fulano, a gente tá precisando disso”.

Pesquisadora – Qual a sua representatividade junto à Mantenedora?

Luzinete – A instituição tem uma mantenedora, que é o Centro Comunitário Amigos do Serpa. Dentro do Centro Comunitário, a gente tem outros programas, tipo, brinquedoteca, reforço escolar. Em algum momento a gente faz trabalho com as mulheres. E a creche? O Centro Comunitário tem uma diretoria que responde pelo CNPJ. Tem o presidente. Tem o vice-presidente. Tem o secretário. Tem o tesoureiro. Tem o conselho fiscal. Eu respondo pela Educação Infantil. Sou a diretora do Centro de Educação Infantil Estrelinha Azul. Eu respondo pela creche. Tenho duas funções. Sou a coordenadora pedagógica e sou a diretora. Isso porque a deliberação do CME permite que a escola que tem até 100 crianças, o diretor pode ter outra função. Eu sou contratada para atuar nessas duas funções.

O fomento é repassado pra instituição somente pra ela implementar e atender a Educação Infantil. Não pode mexer pra outros programas. A gente busca outros parceiros para agilizar os outros projetos dentro da instituição. Pra brinquedoteca, o parceiro é o SESC; nós temos um projeto com a Petrobras. Nós buscamos outros parceiros pra implementar os outros programas do Centro Comunitário. O fomento só atende a Educação Infantil. A gente discute o que vamos comprar. O que vamos fazer. Parte desse recurso é para pagamento dos profissionais. Mas a gente tem iniciativa pra dizer, por exemplo, qual o material pedagógico que a gente quer. Como a gente quer. Agora, junto com a prefeitura, a gente não tem discussão com relação a isso. A gente não senta pra discutir, lá: “Ah, tá ruim!”. Vai ficar ruim mesmo, porque eles não recebem a gente. A gente não discute. A gente não interfere. Eles só dizem como é que é e acabou.

Pesquisadora – Qual o valor do fomento repassado ao Centro Comunitário Amigos do Serpa?

Luzinete – Eu não sei.

Pesquisadora – Como você avalia o papel das creches comunitárias sem fins lucrativos frente às lutas pela expansão de creche no município? Quais as principais lutas das creches comunitárias conveniadas hoje? Quais os seus principais desafios junto à prefeitura de São Gonçalo?

Luzinete – Eu acho que é a partir das creches comunitárias que começa a história da Educação Infantil. Muita gente imagina que a Educação Infantil começou quando a LDB disse que a Educação Infantil começaria. Mas ela veio com essas instituições. E são essas instituições que começam a lutar pelo direito das crianças pequenas. Então, eu acho que elas são muito importantes. Mas ainda não são reconhecidas como tal. Porque são essas instituições que

começam a fazer uma movimentação. Elas impulsionam o atendimento dessas crianças e a ampliação de vagas. A leitura que eu fazia, a partir de 1996, era a de que haveria uma expansão. Aquelas creches que já existiam, iriam continuar existindo. Mas outras iriam abrir. Então, a gente vinha nessa linha de dizer: “É importante que se tenham outros espaços”. Não é fechar os que já se têm. Mas é abrir outros. Então eu vejo como um marco dessa luta pela Educação Infantil, pelo direito das crianças pequenas. Que é quando a gente começa, na Constituinte. Na Constituinte é que se inicia um grande movimento pra incluir o direito das crianças pequenas à educação. De lá pra cá, tome luta! Então, eu acho que é muito importante esse diálogo que a gente vem buscando ter. Eu acho que as creches comunitárias têm uma grande importância no Brasil, todo. Em Minas Gerais, na Baixada Fluminense. Em São Gonçalo, a gente teve uma grande mobilização das creches comunitárias. Em São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza, e assim sucessivamente. Então, essas instituições foram fundamentais para a implementação dessas políticas de Educação Infantil. A gente participou do ECA, da LDB, das DCNEI, nesses processos todos da Educação Infantil. E a Educação Infantil ela é constante. Ela tem uma base. E, muitas vezes, a gente nem é olhado por essas questões. Eu acho que elas são importantes. E eu me acho importante nessa luta! Eu acho que a Educação Infantil tem sido a luta pelas vozes das crianças pequenas. Mas ainda tem muita luta pras crianças serem ouvidas, pras crianças serem atendidas. E precisamos, não apenas, cuidar das crianças, mas, também, cuidar de quem cuida delas.

Pesquisadora – Você pode falar alguma coisa sobre o aumento dos convênios, a partir de 2021? De 33 creches conveniadas, a prefeitura ampliou para 43.

Luzinete – São Gonçalo fez uma expansão, sim, com creches conveniadas. Mas eu não sei te dizer quantas crianças essas instituições atendem.

Pesquisadora – Houve uma suspensão dos repasses dos fomentos para as creches conveniadas no início da pandemia. Como ficou esse impasse?


Luzinete – Nós nos esforçamos para interagir com as crianças. Procuramos as casas delas, distribuimos materiais. Tinta. Papel. Tesoura. Cola. Álcool em gel. A gente entendeu que não era hora da gente se recolher. Até porque, nós somos uma instituição social. Então, a gente ficou funcionando. Trabalhando. Vendo de que forma..., buscando possibilidades. Mas a

prefeitura não reconheceu esse trabalho de março a agosto, ou setembro. Aí, a gente colocou na justiça. Até hoje está rolando.

A participação do setor privado no atendimento educacional, bem como a destinação de recursos públicos para as escolas privadas, é um dos debates mais antigos nas políticas públicas educacionais brasileiras, tal como destacam Araújo (2015), Davies (2000; 2014), Campos e Barbosa (2018), dentre outros autores. As brechas que se mantiveram no texto da CF/88 e, também, na Lei nº 11.494/2007, que institui o FUNDEB (BRASIL, 2007), permitiram a manutenção e a ampliação da presença do setor privado na prestação de serviços educacionais para a população brasileira.

Entrevista realizada via chamada de vídeo pelo *Google Meet*, no dia 14 de abril de 2022.
(Duração: 1h5min16seg)

São Gonçalo, 14 de abril de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistada 6

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: pessanhafabi@gmail.com. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.ª Dr.ª Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 26 de Abril de 2022.

Assinatura do (a) participante: *Maria Guimeli Moreira*

Assinatura da pesquisadora: *[assinatura]*

APÊNDICE J – Entrevista 7

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA A ENTREVISTA

Interlocutor 07	Membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores/SG
------------------------	--

Você poderia falar um pouco sobre o papel da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores?

A Comissão Permanente de Educação acompanha os problemas e principais desafios da política educacional do município, com destaque para o financiamento?

A partir de seu trabalho como membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores, como você avalia a educação municipal na cidade?

Como você avalia a atuação da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores frente às lutas pela expansão de creche no município?

Como tem sido a atuação da Comissão de Educação na fiscalização do Poder Executivo no que se refere à aplicação dos recursos do FUNDEB e demais recursos da educação?

Como tem ocorrido a articulação entre a Comissão Permanente de Educação e os demais segmentos da sociedade civil gonçalense no acompanhamento e na fiscalização da aplicação e gestão dos recursos públicos para a educação?

Como tem sido realizado o acompanhamento da Comissão de Educação em relação ao cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME)?

Como a Comissão de Educação vem atuando nos trabalhos e processos legislativos referentes à pauta do financiamento educacional no município? Qual tem sido o principal teor de discussão das matérias relacionadas à educação municipal? As questões orçamentárias têm sido pauta de debate, acompanhamento e fiscalização?

Existe parceria entre a Comissão de Educação e o Tribunal de Contas do Estado no processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas da cidade? O TCE assessora esse trabalho? Em caso negativo, como esse trabalho ocorre?

Comentários:

ENTREVISTA 7

Identificação do entrevistado:

Nome: Josemar Pinheiro de Carvalho

Idade: 46 anos

Sexo: Masculino Gênero: Masculino

Profissão: Professor de Geografia – Há 23 anos

Formação Escolar/Acadêmica: Licenciatura em Geografia

Área(s) de atuação profissional: Educação

Professor nos cursos de Licenciatura em Geografia e Pedagogia (UNIVERSO) – 2003-2019

Coordenador Estadual da Rede Emancipa de Educação Popular

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Não

Josemar – Boa noite, Fabiana. Vamos às perguntas?

Pesquisadora – Sim, claro, professor Josemar! É uma satisfação poder estar aqui, realizando essa entrevista com o senhor.

Josemar – Imagina! A Casa está aberta.

Pesquisadora – Muito obrigada, professor! O senhor poderia falar um pouco sobre o papel e a atuação da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores, em São Gonçalo?

Josemar – A comissão é presidida por um vereador da base do governo, assim como a maioria da casa é governista, e esse governo não tem um projeto de educação que valorize os seus profissionais, visto o que passamos em relação ao Plano de Cargos e Salários, bem como a condição precária das escolas. Não existe gestão democrática. Não existe valorização dos profissionais. E a Comissão não avança no seu papel, que é o de ser um órgão independente e fiscalizador. Então, do meu ponto de vista, a Comissão vem desempenhando um papel crítico. Pouco se reúne. Pouco se organiza. Muito crítico! A indicação para a presidência da Comissão de Educação é prerrogativa do presidente da Casa que, por sua vez, recebeu a maioria de votos favoráveis, pois a maioria dos vereadores é de base governista. Aqui na Casa existem Comissões que são estratégicas, tais como a Comissão de Justiça, a Comissão de Saúde, a Comissão de Educação, que são as principais Comissões e os carros-chefe de orçamento. As outras, eles interpretam como Comissões menores, que eles colocam para os vereadores de

oposição. Pra essas mais centrais, eles tendem a centralizar. Tanto é que está sendo muito bem lembrado pela Zeneide, existe um rito de 5 dias, mas teve um projeto de alteração do Plano de Cargos e Salários dos Professores que chegou aqui em um dia, e a Comissão não deu parecer, não se reuniu, ou seja, o parecer já veio do governo. No dia seguinte, já estava sendo votado. Não respeitaram o rito de 5 dias, que é fundamental.

Pesquisadora – A Comissão Permanente de Educação acompanha os problemas e principais desafios da política educacional do município, com destaque para o financiamento?

Josemar – A Comissão não. O nosso mandato tem feito ações. Estou dizendo isso porque a Comissão, enquanto corpo, se reuniu muito pouco ao longo dessa legislatura. São cinco membros da Comissão. O Guarany presidindo, Jalmir de vice, eu de membro, e tem mais dois membros que, agora, me foge à memória quem são. Ou seja, a Comissão, enquanto Comissão de Educação, ela não é independente. Esse é o grande problema. O parlamento deveria ser um órgão independente, porque ele é um órgão fiscalizador, mas, infelizmente, não tem acontecido assim.

Pesquisadora – A partir de seu trabalho como membro da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores, como você avalia a educação municipal na cidade?

Josemar – Eu avalio a educação como muito precária. Porque se você for observar, olha o processo de municipalização das escolas... São Gonçalo levou um tempo ainda, depois da LDB, pro estado poder se liberar da responsabilidade em relação ao primeiro segmento [do Ensino Fundamental]. A gente ainda teve, durante muito tempo, escolas ligadas ao estado que atendiam o primeiro segmento, porque a rede municipal não incorporou a real demanda do município. Infelizmente, em São Gonçalo, a educação é vista como despesa. Infelizmente! Os gestores que aqui passaram e o governo que está aí, o do Capitão Nelson, ele tem esse olhar, que é o olhar da educação não como um investimento social, não como perspectiva pra avançar os seres humanos em seu processo de formação para o trabalho. Então, o que nós temos é uma leitura da realidade que é muito falha, aqui na cidade de São Gonçalo. Eu avalio a educação como muito precária. Tinha um Plano de Cargos e Salários que até tinha uma boa perspectiva, porém, a base era muito falha. A base inicial era muito pequena. Então, isso também levava a não ter uma maior valorização dos profissionais. Em São Gonçalo existe uma demanda por mais escolas. Existe uma demanda, inclusive, por ensino noturno. Só que não se tem nem na dotação

orçamentária, nem na perspectiva institucional ao longo do ano, esse planejamento de ampliação. Hoje, por exemplo, o número de creches conveniadas revela que o poder público não investiu naquilo que deveria investir. E o processo de conveniamento é complexo. A gente fez uma audiência pública aqui e a gente viu que tinha problemas de pagamento, de repasse, de manutenção. Tinha um problema da própria relação do poder público com essas creches. O poder público tem que admitir as creches conveniadas com o objetivo de, a médio prazo, incorporar as crianças a uma dinâmica pública.

Pesquisadora – Como você avalia a atuação da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Vereadores frente às lutas pela expansão de creche no município? Que a Comissão atua de modo precário eu já compreendi. Mas o que o senhor teria a me dizer sobre essa questão?

Josemar – Como que é o debate? Eu vou falar da Câmara. Sobre as creches comunitárias, nós tivemos um debate aqui sobre a questão do pagamento. Realizamos uma Audiência Pública, inclusive. Só que o pagamento, ele acaba sendo de responsabilidade do Executivo, e existe todo um debate, que não é feito, sobre aonde serão colocadas as necessidades dessas creches, porque a faixa etária de 0 a 3 está fora da obrigatoriedade. Então, fica com um olhar que não está contemplado em uma perspectiva de educação. Então, volta naquilo que eu falei anteriormente. Eles veem a educação não como um investimento social, mas como uma despesa. Então, trabalham na lógica da captação de recurso. Eu não tenho os dados efetivos de quanto o governo paga por *per capita* de crianças, em creches. Mas é muito baixo. A gente teve acesso aqui na audiência pública, e é muito baixo. Tem atrasos. E uma creche conveniada ela tem uma relação que é exclusiva com a prefeitura, ou seja, a prefeitura absorve o trabalho das creches e elas não podem ter outras formas de captação de recursos privados, o que, também, é correto. Mas, a prefeitura deveria arcar e transformar a creche como parte do sistema público municipal de educação. Essa discussão não é simples. É complexa.

Pesquisadora – Como tem sido a atuação da Comissão de Educação na fiscalização do Poder Executivo no que se refere à aplicação dos recursos do FUNDEB e demais recursos da educação?

Josemar – A Comissão não tem agido. Mas a gente pode falar do nosso mandato. A gente tem pressionado. A gente fez algumas audiências cobrando da Secretaria de Educação, algumas reuniões pra elucidar a questão da aplicação do FUNDEB. Temos, também, dado apoio ao

Sindicato de Professores a tudo o que é importante. Mas é por iniciativa do nosso mandato. A Comissão, enquanto Comissão, é inerte. Na verdade é omissa. Não se coloca.

Pesquisadora – Como tem ocorrido a articulação entre a Comissão Permanente de Educação e os demais segmentos da sociedade civil gonçalense no acompanhamento e fiscalização da aplicação e gestão dos recursos públicos para a educação?

Josemar – Bem, aqui no Parlamento, a gente busca essas demandas. Nosso mandato tem uma boa relação com o Sindicato dos Profissionais da Educação. Temos um canal aberto direto. Nós mesmos temos uma relação com a Rede Emancipa de Educação Popular, que é um Movimento de Educação. Temos conversas com vários coletivos relacionados à educação, em São Gonçalo. E a gente vai interagindo dessa forma e se apoia naquilo que a gente tem em comum. Até porque, como a Comissão não funciona, a gente tenta dar uma funcionalidade a partir do nosso mandato. Nosso mandato, aqui dentro da Casa, é o que mais discute a questão educacional. E é o que melhor representa os profissionais de educação, visto que eu sou professor e a gente tem uma equipe formada por professores. Mas tem horas que nós falamos alguma coisa na tribuna ou, até mesmo, nos debates com os pares e tudo parece ser novidade, porque há um desconhecimento por parte de muitos parlamentares, aqui, e não tratam a educação como uma esfera importante no processo de sociabilidade humana. Não tratam a educação como um investimento. Têm um olhar da educação, que é muito comum, dentro de uma lógica liberal, dentro dos parâmetros do neotecnicismo, discutindo apenas a racionalidade financeira. Mas isso não basta. A gente tem que discutir a educação a partir de objetivos e de metas que estão relacionadas, por exemplo, com a erradicação do analfabetismo, como a diminuição da distorção idade-série, com a inclusão. E isso não é feito. Quando a educação pública é de qualidade, ela vira um polo de atração para a população. Mas só isso não garante que a rede particular vá reduzir o seu tamanho, porque ela vai disputar a concorrência da vaga. Mas quando a escola é de qualidade e ela tem expansão do seu serviço, a tendência é a diminuição da escola particular. Então, qual o desafio da educação, em São Gonçalo? A gente tem aqui profissionais qualificados, bem capacitados e bem formados. Mas eles não têm as ferramentas necessárias pra desenvolverem um bom trabalho. A prefeitura não fornece as condições efetivas. Vide o que aconteceu no Castello Branco, esses dias, que não havia condições básicas pra gerir a escola. E, pelo fato de São Gonçalo ser uma cidade com forte desigualdade social, de ter uma forte precariedade dos serviços sociais, de serviços públicos, então, a escola se faz ainda mais necessária. Tem comunidades que as pessoas só conhecem duas instituições, a polícia e a

escola. Então, o projeto educacional de São Gonçalo é pouco presente. Pouco presente. E a informalidade educacional, no caso das crianças pequenas, existe, porque a formalidade não atendeu, não incorporou a demanda. Porque se você tem a cuidadora ou uma professora que atua, ainda que em processo informal, ela não exclui as crianças da localidade. E essas pessoas, geralmente, usam o contraturno. Então, quando a gente vai debater um projeto de educação pra cidade, a gente precisa discutir o horário integral. Porque a gente precisa da criança, na sua plenitude, nas suas atividades. Ou seja, a educação informal faz o trabalho que a escola pública não faz. Tania já falou disso, do horário. Boa argumentação sobre o papel da Educação Pública, sem deixar de problematizar os direitos dos profissionais da educação.

Pesquisadora – Existe parceria entre a Comissão de Educação e o Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou o Ministério Público (MP) no processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas da cidade? O TCE ou o MP assessoram esse trabalho? Em caso negativo, como esse trabalho ocorre?

Josemar – Quando a gente procura, eles dão apoio. Mas o funcionamento institucional republicano aqui em São Gonçalo é muito limitado, né? A gente faz algumas denúncias ao Ministério Público, por exemplo. Mas acaba servindo mais como uma pressão política do que, de fato, fazer com o Ministério Público assumam a responsabilidade frente a alguma questão, por exemplo. [Complementação da Zeneide]

Pesquisadora – Vocês percebem que esse canal de diálogo é aberto? Existe um apoio efetivo por parte do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas (TCE)?

Josemar – Sim. Não temos muito o que questionar, nesse sentido. Mas falta ampliar um pouco mais esse canal. Na verdade, a democracia liberal, ela não avançou muito em São Gonçalo. São Gonçalo é uma grande cidade, mas tem a cabeça de uma cidade pequena do interior. Então as relações, que a gente pode chamar de republicanas, elas não existem. Se você conversar com a grande maioria dos colegas aqui, vereadores, você vai ver que eles não acompanham esse debate.

Pesquisadora – E quais são as suas percepções para essa compreensão, professor?

Josemar – Tem uma questão complexa que a gente precisa debater, inclusive na própria academia, que é sobre os setores formadores de opinião pública, na cidade. Existe uma visão um tanto quanto equivocada sobre São Gonçalo. Outra questão é que São Gonçalo é visto como

uma área de arrecadação de voto, como um lugar de consumo eleitoral. Ou consumo de mercado. São Gonçalo é um mercado consumidor potente no estado. Primeiro, é equivocado você uniformizar a cidade. Nós temos aqui uma multiplicidade de espaços. Você não pode dizer que o morador de Santa Luzia é igual ao morador da Venda da Cruz. Você não pode dizer que o morador do Arsenal é igual ao morador de Itaoca. Você não pode dizer que quem mora na Trindade, ou na Estrela do Norte é igual ao morador do Morro do Feijão. Então, quer dizer, já existe uma dificuldade aí de interpretação. (Legal essa parte pra falar da extensão e dos distritos de SG. Ou aquela questão da emancipação, da antiga e Nova SG – pesquisa etnográfica...) Depois, existem algumas dificuldades, que é de ir a fundo nas questões sobre São Gonçalo. São Gonçalo não é uma cidade-dormitório, como muitos falam. E que eu bato de frente! Essa é uma visão extremamente equivocada e preconceituosa sobre a cidade, que tem um dinamismo ímpar e extremamente complexo e importante, na região! Existe muito preconceito de olhares. Por exemplo, falar que São Gonçalo é uma cidade-dormitório tem um tom machista e centralidade no mercado de trabalho. Falar que São Gonçalo é uma cidade-dormitório implica o apagamento do conjunto da economia doméstica que é movimentada pelas mulheres da cidade. As diversas centralidades econômicas que existem no município são ignoradas. Por exemplo, o Paraíso talvez seja a terceira centralidade econômica regional, e olha que eu nem estou falando de Alcântara ou do centro da cidade. Fora os *shoppings*, ainda que considerados populares. A própria ABRASCE, que é a Associação Brasileira de *Shoppings Centers*, diz que São Gonçalo tem capacidade de ter mais dois. Então, como se pode dizer que aqui é uma cidade-dormitório? Quem diz que São Gonçalo é uma cidade-dormitório não conhece São Gonçalo. Com todos os candidatos que faziam esse discurso quando eu fui candidato a prefeito, eu me posicionava contra. São Gonçalo vive um processo de metropolização tardia e conservadora, em função dos fluxos de Niterói e da metrópole. Não dá pra desconsiderar, por exemplo, o papel de Niterói e da própria capital do estado, quando se estuda a cidade. São Gonçalo, hoje, tem um mercado universitário que não pode ser ignorado. Mas, quando se pensa em cidade-dormitório, existe uma comodidade pra muitos. Existe uma facilidade pra intelectuais preconceituosos que não querem pesquisar a fundo. Existe uma incapacidade por parte daqueles que querem fazer um discurso genérico, mesmo que no campo crítico, e isso contribui para que os setores de direita da cidade continuem dominando do jeito que estão. Porque, em uma cidade-dormitório, eu não preciso fazer trabalho de base, eu não preciso fortalecer a política, eu não preciso consolidar relações cotidianas. Se é uma cidade-dormitório, não é preciso que ela tenha suas próprias pautas. Ou seja... Não se tem vontade política de se pensar São Gonçalo a partir de seu sistema e capacidade redistributiva na região.

Pesquisadora – Como a Comissão de Educação vem atuando nos trabalhos e nos processos legislativos referentes à pauta do financiamento educacional no município? Qual tem sido o principal teor de discussão das matérias relacionadas à educação municipal? As questões orçamentárias têm sido pauta de debate, acompanhamento e fiscalização?

Josemar – Sobre o financiamento não tem acontecido. A gente já falou sobre isso. Mas, do ponto de vista do financiamento, a principal pauta é a questão do uso dos recursos para pagamento dos salários dos profissionais, sobre o que têm sido feitos alguns debates, e sobre o pagamento das creches. Mas não se tem discussão global de uso, de destrinchar. Isso não tem sido feito. Também fizemos um debate sobre a crise da alimentação, as crises do *kit* merenda, durante a pandemia. Nós chegamos a atuar sobre a eleição do novo CACS também. Nós intermediamos a conversa com o Sindicato dos Profissionais da Educação, com as lideranças comunitárias que tinham interesse em participar, com a Secretaria de Educação e com a Secretaria de Gestão Integrada do governo. Nós fizemos essa ponte, porque geraria um problema a não composição do Conselho, que poderia deixar o município sujeito ao CALC. O processo de eleição do CACS foi forjado dentro de um rito que é viciado, porém, o rito viciado deu a formalidade que o Conselho precisa.

Entrevista realizada na Câmara de Vereadores de São Gonçalo, no dia 18 de maio de 2022.
(Duração: 55min3seg)

São Gonçalo, 18 de maio de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistado 7



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: *pessanhafabi@gmail.com*. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 18 de maio de 2022.

Assinatura do (a) participante: *Agostinho P. de Souza*

Assinatura da pesquisadora: *AO*

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.
Maracanã, RJ

APÊNDICE K – Entrevista 8

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA A ENTREVISTA

Interlocutor 08	Secretário Municipal de Educação
------------------------	----------------------------------

Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche?

Quais são as tensões e os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo?

Como você avalia as políticas de financiamento educacional no município, com destaque para a gestão dos recursos do FUNDEB, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Você poderia esclarecer como são firmados e quais são os critérios dos Termos de Fomento para a efetivação dos convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias sem fins lucrativos?

Considerando que os repasses do FUNDEB são feitos com base nas matrículas (ponderadas) consolidadas no Censo escolar do ano anterior, você saberia informar qual é o índice que tem orientado os repasses enviados ao município de São Gonçalo, nos últimos anos?

Quais foram as motivações da Secretaria Municipal de Educação para a ampliação da oferta de creche, a partir de 2021, por meio dos conveniamentos e não de unidades públicas estatais?

Você poderia falar um pouco sobre o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo, Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criada pela Lei Municipal nº 857/2018, alterada pela Lei Municipal nº 1252/2021, para a aplicação dos recursos vinculados à MDE?

Como você avalia a atuação do CACS FUNDEB frente às lutas pela expansão de creche no município?

Comentários:

ENTREVISTA 8

Identificação dos entrevistados:

Nomes: Maurício Nascimento de Almeida e Maurício Knupp de Almeida

Idades: 42 anos e 31 anos

Sexo: Masculino Gênero: Masculino

Profissão: Servidores Públicos

Formação Escolar/Acadêmica: Direito/Ciências Contábeis – Instituição: Gama Filho/UFF

Área(s) de atuação profissional: Servidores Públicos

É servidor(a) efetivo(a) da rede pública municipal de educação de São Gonçalo? Sim

Em qual função? Técnico de Apoio Especializado/Técnico de Apoio Especializado - Orçamento

Há quanto tempo? 10 anos / 3 anos e meio

Atualmente, exerce a mesma função? Não

Em qual cargo se encontra? Secretário Municipal de Educação/Subsecretário de Contabilidade e Finanças

Há quanto tempo? 1 ano / 1 ano.

Pesquisadora – Bom dia, professor Maurício. De antemão, quero agradecer pela disponibilidade.

Maurício – Por nada. Disponha.

Maurício 1 – O motivo da nossa rede ser pequena frente ao tamanho do município eu não sei te falar, porque a gente procura fazer o trabalho de busca ativa, a gente procura flexibilizar, aumentando o tamanho das turmas, aumentando o número de vagas e, mesmo assim, a nossa procura pela rede municipal ainda é pequena, em São Gonçalo, frente ao tamanho da população. A gente vê que tem municípios menores, salvo engano Campos, um município que é bem menor, mas a rede talvez seja maior do que a de São Gonçalo. Curiosamente, a cobertura de lá é maior do que a nossa.

Pesquisadora – A gente sabe que a rede de São Gonçalo é pequena em relação à demanda, de um modo geral. Como vocês observam essa questão no campo do financiamento educacional de 0 a 3 anos?

Maurício 1 – A gente tem pouca procura no Fundamental 2, porque o estado também oferece esse segmento, então, é meio que compartilhado o Fundamental 2. O Fundamental 1, que é do município, a gente tem uma procura grande, também. Mas a nossa grande procura, realmente,

é lá na Educação Infantil, principalmente na creche. Não é fácil pra gente avançar no município na questão da creche. A gente começa pela infraestrutura. Não é fácil conseguir imóveis que atendam, seja pra compra, seja pra aluguel. O tempo inteiro a gente está buscando. A gente fica procurando imóveis que possam abrigar a Educação Infantil. Então é um paliativo que a gente fez. Como a gente não tem a creche municipal, a gente precisa buscar um convênio com a particular. Então, realmente, a gente tinha 31, fizemos um novo Termo de Fomento, onde se cadastraram 43, duas foram descredenciadas. Nós conseguimos abrir mais turmas de Educação Infantil em escolas de Ensino Fundamental. Temos uma creche nova para inaugurar, em Marambaia, pra 180 crianças em horário integral. Nós temos três projetos já em curso, em fase licitatória, com cada uma em torno de 150 crianças, também. A previsão de inauguração é pra daqui a 1 ano e meio a 2 anos, que é o término da obra. Acreditamos que até o final do ano já seja licitado, já tenha empresa ganhadora pra construir essas unidades. Pela demanda gonçalense, esse é um trabalho sem fim. A gente sabe que a gente precisa investir muito aí. Em relação ao aumento dos convênios, a gente precisa fazer um trabalho a longo prazo, e a curto prazo, porque tem coisas que dependem de muita burocracia.

Pesquisadora – Existe um estudo sobre a real demanda de creche, pela Secretaria de Educação?

Maurício 1 – Nós temos um momento de matrícula na rede que é a matrícula de balcão, sem ser renovação e sem ser através do site. O responsável vai colocando o nome das crianças no que a gente chama de lista de espera. E através dessas listas, que vão sendo feitas nas escolas, a gente vai tendo uma noção da realidade de cada região. Por exemplo, no Castello Branco, a gente consegue colocar uns 5 mil alunos lá dentro e, hoje, sobram vagas. E aí a gente foi buscar o porquê disso. A região do centro da cidade cresceu pouco, populosamente falando. Ali, houve poucas construções. Quando a gente vai pra região de Alcântara, a gente vê que cresceu muito a população daquela região. Mas lá, no entorno do Castello Branco, tem uma demanda por creche, porque seria interessante pros pais que vêm trabalhar no centro deixarem as crianças em uma creche ali próxima. No Estephânia também sobram vagas, lá. A gente tem procurado desenvolver bastante projetos extraclasse ali, pra que o aluno tenha interesse em ficar na escola. A gente vem fazendo coisas que há muito tempo não eram feitas, em busca de trazer os alunos pra rede. 2017 foi a última vez que houve reformas nas escolas. A gente conseguiu licitar uma empresa que vem fazendo reformas. A gente já reformou 22 escolas em 1 ano. Hoje em dia a merenda melhorou. É uma merenda de qualidade. Nós distribuimos *kit* de material escolar.

Uniforme muito bonito, completo. De Frio. Meia, tênis. A gente vem procurando olhar. A gente tem que fornecer a estrutura que a educação precisa. A gente tem feito formações continuadas. A gente procura fazer a Busca Ativa. A gente coloca até placas nas escolas: Temos Vagas.

Pesquisadora – Vou ler um bloco de perguntas. Qual o papel e a importância do FUNDEB no financiamento da educação pública municipal, com destaque para as políticas de expansão da creche? Quais são as tensões e os desafios, antigos e atuais, que afetam o financiamento à educação das crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de São Gonçalo? Como você avalia as políticas de financiamento educacional no município, com destaque para a gestão dos recursos do FUNDEB, considerando a oferta de creche em unidades públicas municipais e conveniadas?

Maurício 1 e 2 – Esses Termos de Fomento não são pagos só com o FUNDEB, não. A gente procura outras fontes, também. Na verdade é uma composição de fontes. Quando a gente faz um fomento, uma licitação, qualquer coisa, o que é que a gente faz?... Previamente, a gente tem que indicar qual fonte orçamentária a gente vai utilizar pra realizar aquela compra, aquela contratação. E a gente costuma colocar sempre mais de uma fonte ali. Porque, por exemplo, se a gente botar só o FUNDEB na creche, se, por algum motivo, passar dois meses sem fazer o rateio do FUNDEB, por exemplo, como é que a gente vai pagar? Então, com outras fontes previstas, se houver algum problema, eu consigo pagar. E, ao longo do ano, o contador vai ajustando, porque existe uma previsão de prestação de contas de cada uma delas, ao longo de todos os anos. Por exemplo, tem uma empresa que está sendo licitada para realização de obras e está previsto que eu posso pagar essa empresa com o FUNDEB, mas eu posso pagar, também, com um outro recurso, chamado salário-educação. Eu posso pagar também com recurso próprio. Então a gente vai ajustando uma fonte ou outra pra vir realizando os pagamentos. A gente vem trazendo todas as fontes pra que todas elas estejam dentro dos limites constitucionais e legais.

Maurício 2 – Em relação ao FUNDEB, a gente costuma utilizá-lo para pagamento de professores. A gente usava 85%, 90%. Só que a gente passou a utilizar também com outros serviços, como esse da manutenção das escolas, a própria creche conveniada. Só que a gente tem que cumprir os 70% do FUNDEB só com os professores. O restante, a gente ajusta e utiliza com outras despesas. Em relação às creches conveniadas, a gente pode utilizar tanto o recurso próprio, quanto o FUNDEB, dentro dos 30%. A gente vai ajustando, até porque esses valores são flutuantes. A gente não recebe exatamente o mesmo valor, todo mês. O FUNDEB varia, o recurso próprio depende da arrecadação. E pra você fazer a estimativa do FUNDEB, por

exemplo, é quase impossível, porque a gente teria que fazer a estimativa de arrecadação de todos os entes, porque todos contribuem com o FUNDEB.

Se entrar um recurso, por exemplo, no fim do ano e a gente não conseguir usar, ele entra como superávit para o ano seguinte. No ano seguinte você tem que usar aquele valor “a mais”, não pode incluir nos percentuais obrigatórios correntes. Então, te força a gastar todo o recurso. Outra coisa em relação ao FUNDEB é que tem os recursos próprios, tem o limite constitucional dos 25%. Porque 25% de toda a arrecadação da receita de impostos e transferências no município têm que ser gastos como recursos próprios. Então, a gente fica adequando pra gastar todos os limites dos mínimos constitucionais. E de vez em quando a gente utiliza, ainda, o salário-educação, que não tem limite de gasto, mas é um repasse que a gente recebe e que a gente tem que utilizar também, como é o caso do uniforme, que a gente usou.

Pesquisadora – Eu observei nos Extratos dos Termos de Fomento que a fonte não é só a 04, tem a 01 e a 06.

Maurício 1 e 2– Hoje a gente gasta em torno de 17 milhões, por mês, do FUNDEB, dentro da margem obrigatória dos 70%, para pagamento de professores. Quando teve a votação para o FUNDEB permanente, na eminência do FUNDEB acabar, todos os municípios ficaram desesperados, porque se termina o FUNDEB, quebra a educação da maioria dos municípios.

Pesquisadora – Vocês sabem me dizer qual é o índice para o repasse dos recursos do FUNDEB para São Gonçalo?

Maurício 2 – Eu vou dar uma olhada, porque, na verdade, é com base no cadastro de alunos do ano anterior, né? É com base no Censo do ano passado.

Pesquisadora – Vocês poderiam falar um pouco sobre o Fundo Municipal de Educação de São Gonçalo, Unidade Orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criada pela Lei Municipal nº 857/2018, alterada pela Lei Municipal nº 1252/2021, para a aplicação dos recursos vinculados à MDE?

Maurício 1 – Os recursos da educação eles eram geridos pela Secretaria de Fazenda, pela prefeitura, e não pela Educação. Então, quem estava aqui, na ponta, sabedores das nossas necessidades, sabedores dos nossos problemas, a gente passava pra prefeitura e ficávamos aguardando soluções. Então, no final de 2018, foi constituído o Fundo Municipal de Educação (FME), onde, em um primeiro momento, ele só trouxe os recursos do FUNDEB pra cá. Então, os recursos do FUNDEB passaram a ser geridos pela Secretaria de Educação, a partir de janeiro de 2019. A lei foi de 2018, mas o Fundo passou a ser operado em janeiro de 2019. Mas, mesmo assim, não teve a efetividade que se esperava, porque naquele momento só entravam os recursos do FUNDEB e, como a gente falou aqui, existem vários outros recursos que deveriam ser

tratados por aqui. Em 2021 nós tivemos uma alteração na Lei do Fundo e trouxemos todas as outras fontes, que são os recursos próprios, que é a arrecadação municipal (três vezes ao mês, a prefeitura é obrigada a fazer os repasses da arrecadação da parte que convém à educação, ela tem que mandar pra cá pra educação), o próprio FUNDEB que já estava aqui, permaneceu, o salário-educação, PNAE, que é a parte que cuida de alimentação escolas, o PNATE, que é a parte que cuida do transporte, ou seja, todos os recursos da educação eles passaram a ser geridos pela educação. A gente conseguiu mais efetividade, mais rapidez na conclusão dos processos; a gente consegue fazer um melhor planejamento, porque a gente monitora as nossas contas diariamente, em tempo real. Então a gente sabe o que agente recebeu, o que nós vamos receber, o que nós vamos pagar. Qual a receita, qual a despesa. Então a gente consegue um planejamento muito mais efetivo. Não tínhamos uma Subsecretaria de Contabilidade e Finanças, o que nós temos agora, que o Knupp é o contador responsável. Hoje em dia ele tem uma equipe de tesouraria, uma equipe de Controle Interno, e consegue dar muito mais efetividade à gestão dos recursos da educação. Nós não temos mais uma interferência direta de outros órgãos da prefeitura. Os recursos da educação são tratados e geridos dentro da própria educação, mesmo.

Maurício 2 – Em relação a 2019, a criação do Fundo Municipal de Educação foi uma exigência federal, inclusive, me parece que por conta de sequestro nas contas das prefeituras. Então, a orientação teria que ser através de um fundo, separado. Então, a criação do fundo, em si, foi uma questão obrigatória, foi uma exigência legal. Inicialmente, só com o FUNDEB. E aí, a prefeitura entendeu por bem colocar todos os recursos pertencentes à MDE dentro do FME. A gente manda um ofício pra Fazenda, pede a transferência dos recursos e todos os estágios do orçamento são feitos aqui pelo fundo. Então, ganhou um pouco de celeridade.

Pesquisadora – E como tem sido a autonomia de vocês pra gestão desses recursos?

Maurício 1 – A gente ganhou muito mais autonomia porque , foi como a gente falou, é quem está na ponta que consegue visualizar qual a necessidade de uma contratação, de uma despesa da educação. Porque só tem uma visão de rede quem está vendo de perto os problemas que ocorrem. E, antes, a gente tinha que convencer a prefeitura, a Procuradoria, a Fazenda, o Controle Interno, ou outros órgãos da prefeitura que a gente precisava realizar uma determinada despesa, por exemplo. A gente precisava convencer que precisa contratar mais professores, hoje em dia eu não preciso mais convencer. Hoje, a gente tem um concurso, aberto, tem vagas, a gente vai contratando na medida que a gente vê a nossa necessidade. Então a gente vem com

bastante autonomia, com muita autonomia para a pasta da educação, pra gerir os recursos necessários. E uma celeridade muito grande.

Maurício 2 – É claro que as nossas decisões continuam passando pela Procuradoria, pelo Executivo.

Pesquisadora – Qual a *per capita*, considerando todas as despesas da educação do município?

Maurício 1 – Talvez, se a gente pegar todas as despesas e dividir, a gente consegue chegar em um valor, com relação a tudo o que a gente gasta sobre o total de matrículas. É muito difícil fazer um cálculo desse. É mais uma média mesmo. Exato, é uma coisa quase impossível. O orçamento nosso é, em média, de 300 a 320 milhões, anuais.

A gente está contratando uma empresa pra gerir a frota de ônibus escolar porque o município não tem condições de acompanhar essa frente. A gente precisa investir mais uns 20 milhões, em média, com merenda escolar, por ano, com os recursos próprios. O uniforme custou em torno de 15 milhões, ano. Um Kit escolar custou em torno de 15 milhões. Sanitização das escolas, serviços de copiadora; seguranças que são instaladas nas escolas, softwares de gestão. São questões que estão fora da sala de aula, mas que servem para o professor ministrar uma boa aula. A despesa com infraestrutura é alta.

Entrevista realizada na Secretaria Municipal de Educação, situada na Travessa Uricina Vargas, 36 – Alcântara, São Gonçalo, Rio de Janeiro. (Duração: 1h15 min)

São Gonçalo, 18 de julho de 2022.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistado 8a.



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um Estudo de Caso**, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: pessanhafabi@gmail.com. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 18 de julho de 2022.

Assinatura do (a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar.
Maracanã, RJ

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevistado 8b.



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ**: um Estudo de Caso, desenvolvida pela doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Fabiana Nery de Lima Pessanha*, CPF 086254217-09, telefone (21) 972726059, e-mail: pessanhafabi@gmail.com. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Prof.^a Dr.^a Maria Tereza Goudard Tavares, professora da FFP/UERJ. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com a pesquisa. Tomei ciência dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, é analisar as políticas de financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ, com foco na gestão do FUNDEB. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), sendo a minha colaboração feita por meio de entrevista semiestruturada, que foi gravada a partir da minha autorização. Sem meu consentimento escrito, a pesquisadora não divulgará nenhum dado de pesquisa. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São Gonçalo, 18 de julho de 2022.

Assinatura do (a) participante:

Maurício K. de Almeida

Assinatura da pesquisadora:

[Assinatura]

Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar
Maracanã, RJ

ANEXO A – Convite – Programação do Fórum Permanente de Educação Infantil – SG



Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores



São Gonçalo, 25 de agosto de 2005

Convite

O Fórum Permanente de Educação Infantil é produto de uma articulação informal de educadores e entidades públicas e não – governamentais interessados em discutir, fortalecer e propor caminhos para a educação infantil no Estado. O fato de ser aberto a todos – professores, supervisores, secretários de educação, pesquisadores, universitários. ... enfim, profissionais diversos com naturezas de trabalhos distintas - tem contribuído para a interlocução, a socialização de informações e atuação voltada para uma educação comprometida com os direitos das crianças de 0 a 6 anos.

A Faculdade de Formação de Professores da UERJ, uma das responsáveis pela secretaria do fórum, tem o prazer de convidar para o seu próximo encontro, a realizar-se no dia 06 de setembro de 2005, às 14:00 horas, na sala de multimeios da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de São Gonçalo (Avenida Presidente Kennedy nº 721, 2º andar, Estrela do Norte, São Gonçalo).

Programação

- 14:00hs Mesa de Abertura: Ilmo Senhor Secretário Municipal de Educação de São Gonçalo: Profº. Eugênio José da Silva Abreu
- 14:15hs FUNDEF x FUNDEB – Algumas questões para reflexão – Profº. Doutor Luiz Carlos Gil Esteves – UNI-RIO/UNESA e Profº. Supervisor SME/CME/SG Antônio Caetano dos Santos
- 15:00hs Mapeando a Educação Infantil no Rio de Janeiro: Um breve diagnóstico do atendimento educacional à infância no Estado do Rio de Janeiro – Dolores Kappell IBGE/MEC
- 15:40 O movimento “Fraldas Pintadas” – Construindo uma agenda de lutas no Rio de Janeiro – Profª. Maria Teresa Avance – Assessora Parlamentar/Comissão de Educação do Deputado Federal Chico Alencar e Profª. Maria Fernanda Nunes UNI-RIO/UNESCO/PUC Fórum de Educação Infantil

