

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Eliane Maria de Almeida Fernandes

**EDUCAÇÃO ESCOLAR, ESTADO E MUNICÍPIO: ANÁLISE DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1998 - 2006)**

**Piracicaba – SP  
2012**

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Eliane Maria de Almeida Fernandes

**EDUCAÇÃO ESCOLAR, ESTADO E MUNICÍPIO: ANÁLISE DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1998 – 2006)**

Tese apresentada ao Programa de Pós –  
Graduação em Educação da Universidade  
Metodista de Piracicaba, Núcleo Política e  
Gestão da Educação, como requisito  
parcial à obtenção do grau de Doutor em  
Educação.

Orientador: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

**Piracicaba – SP  
2012**

Tese

**EDUCAÇÃO ESCOLAR, ESTADO E MUNICÍPIO: ANÁLISE DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1998 – 2006)**

Eliane Maria de Almeida Fernandes

Piracicaba, 27 de fevereiro de 2012

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira  
Universidade Metodista de Piracicaba

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Chainho Gandini  
Universidade Metodista de Piracicaba

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Angélica Penatti Pipitone  
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar  
Universidade Estadual de Campinas

Prof.<sup>a</sup> Dra. Selma Borghi Venco  
Universidade Metodista de Piracicaba

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração de uma pesquisa e a confecção de um trabalho não envolvem apenas o seu autor. Por maior que tenha sido o zelo próprio e a coragem ao longo da realização do Doutorado em Educação, como bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico – CNPQ e como bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, esta tese somente se tornou possível graças ao auxílio e à compreensão de várias pessoas, às quais deixo os agradecimentos:

Ao Professor e Orientador neste percurso Dr. Cleiton de Oliveira, a quem aprendi a estimar por seu exemplo de nobreza, estímulo e senso crítico;

Ao Prof. Dr. Licínio Lima, Supervisor dos trabalhos enquanto estive no Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior – PDDE, pela forma gentil e perspicaz com que contribuiu, por suas sugestões de leituras e novas problematizações acerca do objeto de estudo;

Aos meus pais Douglas e Marina, e ao meu avô Antonio da Guia, por terem inspirado o gosto pelo conhecimento, a minha eterna gratidão;

Ao Diogo, filho amado, luz dos meus dias, pelo aprendizado que me proporciona;

Ao Hamilton, esposo e companheiro de travessia, pelo apoio indispensável;

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, sua Coordenação, seus Professores e Funcionários, pela forma gentil e carinhosa com que me acolheram e me conduziram;

Aos Companheiros da Turma de Doutorado - 2008, por me permitirem compartilhar conhecimento e experiências;

Aos Companheiros e Professores da Secretaria de Estado de Educação, de ontem e de hoje, pelas valiosas orientações técnicas, conversas, sugestões e, principalmente, por compartilharem comigo a luta em prol da Escola Pública;

À Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro pela concessão de afastamento para estudo.

Aos alunos da Escola Pública e aos que, em *sendo e fazendo*, com eles se descobrem e com eles lutam, mas, sobretudo, juntos buscam sentidos.

## RESUMO

Esta pesquisa investiga a desconcentração e a descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006), e da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o regulamentou. Procede-se à análise do objeto de estudo, a partir do entendimento de que a oferta da educação escolar configura um *corpo* que é atravessado por três eixos, em torno dos quais pode executar movimentos, simultâneos ou não, entendendo-se como eixos: desconcentração/descentralização/municipalização; financiamento/FUNDEF; e governança no Sistema Público de Ensino do Estado do Rio de Janeiro. O estudo privilegia as referências bibliográficas, as fontes documentais e as entrevistas na análise. A abordagem se desenvolve com base na perspectiva histórica, legislativa e teórica com o propósito de situar e entender o movimento descentralizador da educação. Realiza-se a revisão de literatura sobre as teorizações acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização e a sua materialização na educação escolar mediante os aspectos do regime federativo. Busca-se compreender a dinâmica da educação escolar sob os prismas do Ato Adicional de 1834, das Propostas de Reformas Educacionais e das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enquanto dispositivos fundamentais à análise dos cenários que vieram a forjar o movimento descentralizador no Brasil. Apresentam-se os aspectos singulares da história e administração do Estado do Rio de Janeiro, antes e depois da fusão. Aborda-se a educação escolar que se configura no Estado do Rio de Janeiro a partir dos Programas de Municipalização no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e, também, na vigência do FUNDEF. Faz-se um sucinto esboço da legislação federal pertinente ao financiamento da educação e ao regime de colaboração. Por fim, apresenta-se o quadro que caracteriza o atendimento à demanda por nível de ensino e por instância administrativa na rede pública em função das medidas desconcentradoras/descentralizadoras ocorridas. A pesquisa aponta a presença do ensino municipal há muito tempo no Estado do Rio de Janeiro; mais recentemente, a indução à municipalização pelo PROMURJ, pelo FUNDEF e pelo FUNDEB; considera ainda que, neste sistema de Fundos, as escolas municipalizadas tenderão a continuar sob esta dependência administrativa, além das iniciativas de ampliação em atendimento às demandas demográficas.

Palavras – Chave: descentralização de ensino; municipalização; FUNDEF.

## ABSTRACT

This research investigates the devolution and decentralization of school education in the State of Rio de Janeiro, through the municipality, during the term of the Constitutional Amendment n°.14/1996, which created the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teaching - FUNDEF (1998 - 2006) and Law n°. 9424 of December 24, 1996, which regulated FUNDEF. The research proceeds to the analysis of the object of study, based on the understanding that the provision of school education set up a body that is crossed by three axes around which movement can perform simultaneous, or not, it being understood as axes: devolution / devolution / decentralization; financing / FUNDEF, and governance in the Public School System of the State of Rio de Janeiro. The study highlights the references, documentary sources and interviews in the analysis. The approach is developed based on the historical perspective, legislative and theoretical in order to situate and understand the movement of decentralizing education. The research carries out a review of the literature on continuum theories about the centralization - decentralization - decentralization and its materialization in the education aspects of the school through the federal system. It seeks to understand the dynamics of school education under the prism of the Additional Act of 1834, the Educational Reform Proposals and the Laws of Guidelines and Bases of National Education as key devices for the analysis of the scenarios that came to forge a decentralizing movement in Brazil. It is presented the unique aspects of the history and administration of the State of Rio de Janeiro, before and after the merger. It approaches to schooling that is configured in the State of Rio de Janeiro from municipalization programs within the State Department of Education and also in the presence of FUNDEF. It is a brief outline of federal legislation pertaining to education funding and collaboration system. Finally, it is presented the framework that characterizes the meet demand by education level and administrative level in the public according to the measures deconcentrated / decentralization occurred. The study suggests the presence of the local school for a long time in the State of Rio de Janeiro, more recently, induction by the municipalization due PROMURJ, FUNDEF and FUNDEB; also believes that this system of funds, the municipal schools tend to remain under this administrative dependency, in addition to initiatives to expand in response to demographic demands.

Keywords: educational decentralization, municipalization; FUNDEF.

## RÉSUMÉ

Cette recherche examine la déconcentration et la décentralisation de l'enseignement scolaire dans l'État de Rio de Janeiro, par le biais de la municipalisation, pendant la durée de l'amendement constitutionnel n° 14/1996, qui a créé le Fond pour le maintien et le développement de l'éducation fondamentale et la valorisation de l'enseignement - FUNDEF (1998 - 2006) et la loi n° 9424 du 24 Décembre 1996, qui réglementait FUNDEF. On procède à l'analyse de l'objet de l'étude, basée sur le fait que la disposition de l'enseignement scolaire a mis en place un organisme qui est traversé par trois axes, autour desquels le mouvement peut effectuer simultanément ou non, étant entendu que les axes sont: la dévolution/déconcentration/décentralisation, le financement / FUNDEF, et la gouvernance dans le système scolaire public de l'Etat de Rio de Janeiro. L'étude met en évidence les sources de références documentaires et des interviews dans l'analyse. L'approche s'appuie sur le point de vue historique, législatif et théorique, afin de situer et de comprendre le mouvement de décentralisation de l'éducation. Il est fait une revue de la littérature sur les théories du continuum sur la centralisation - décentralisation - la décentralisation et sa matérialisation selon les aspects de l'éducation scolaire, par le biais du système fédéral. La recherche vise à comprendre la dynamique de l'enseignement scolaire sous le prisme de l'acte additionnel de 1834, les propositions de réforme d'enseignement et les lois de lignes directrices et les bases de l'Education Nationale, en tant que dispositifs clés pour l'analyse des scénarios qui sont venus à forger un mouvement de décentralisation au Brésil . Il est présenté les aspects uniques de l'histoire et de l'administration de l'Etat de Rio de Janeiro, avant et après la fusion. La recherche s'est approchée de l'enseignement qui est configuré dans l'État de Rio de Janeiro à partir de programmes de municipalisation dans le département d'État de l'éducation et aussi pendant la durée la présence de FUNDEF. Il est fait un bref aperçu de la législation fédérale relative aux financement de l'éducation et le système de collaboration. Enfin, on présente le cadre qui caractérise la réponse à la demande par niveau d'éducation et de niveau administratif dans le public, conformément aux mesures déconcentrées/décentralisation. L'étude suggère la présence de l'école locale depuis de nombreuses années dans l'État de Rio de Janeiro, mais plus récemment, l'induction par la municipalisation en raison du PROMURJ, FUNDEF et FUNDEB. On estime également que dans ce système de fonds, les écoles municipales ont tendance à rester sous cette gestion de la dépendance administrative, en plus des initiatives d'agrandissement en réponse aux demandes démographiques.

Mots-clés: décentralisation de l'éducation, municipalisation; FUNDEF.

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos de idade – Brasil e Grandes Regiões 1992 – 2002.....	26
Gráfico 2 – Rendimento escolar no EF na Região Sudeste – 2005 .....	193
Gráfico 3 – Rendimento escolar no EM na Região Sudeste - 2005 .....	194
Gráfico 4 – Percentual de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008.....	231
Gráfico 5 – Percentual de matrículas no Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008.....	235

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Mesorregiões geográficas do Estado do Rio de Janeiro – 2000 ..... 172

Mapa 2 - Divisão político – administrativa do Estado do Rio de Janeiro - 2008..... 174

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Prazos para a distribuição de recursos arrecadados pela União .....	139
Quadro 2 – Governadores do Estado do Rio de Janeiro 1975 - 2006.....	178
Quadro 3 - Coordenadorias regionais, sede e áreas de abrangência.....	188
Quadro 4 – Portarias do Conselho Estadual de Educação sobre a ciência e o cadastramento dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Rio de Janeiro, segundo ordem por região, municípios e data de publicação em diário oficial entre 1999 e 2007 .....	217

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil 1970 – 2010 .....	25
Tabela 2 – Ensino Regular – Taxas de aprovação, reprovação e abandono no EF e no EM, por dependência administrativa estadual, na Região Sudeste – 2005 .....	192
Tabela 3 – Ensino Regular – nº de matrículas no EM, na Rede Estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro 2002 - 2006 .....	195
Tabela 4 – Escolas municipalizadas nos programas de municipalização da Secretaria de Estado de Educação segundo percentual por situação no Estado do Rio de Janeiro 1988 – 2008 .....	213
Tabela 5 – Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008 .....	227
Tabela 6 – Matrículas no Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008 .....	232

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1 Definição e Delimitação do Objeto de Estudo .....	17
2 Objetivos .....	30
2.1 Geral .....	30
2.2 Específicos.....	30
3 Procedimentos Metodológicos e Organização do Trabalho .....	31
4 Justificativa.....	39
<b>CAPÍTULO 1 - CENTRALIZAÇÃO - DESCONCENTRAÇÃO - DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO ESCOLAR</b> .....	<b>41</b>
1.1 Teorizações Acerca de Centralização – Desconcentração – Descentralização .....	41
1.2 Educação Escolar: Centralização - Desconcentração – Descentralização .....	56
1.3 Descentralização e Municipalização .....	64
1.4 Revisões da Produção Acadêmica Recente sobre Municipalização no Estado do Rio de Janeiro.....	69
<b>CAPÍTULO 2 - DINÂMICA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL</b> .....	<b>72</b>
2.1 Sob o Ato Adicional de 1834.....	72
2.2 Sob as Propostas de Reformas Educacionais .....	85
2.3 Sob as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	110
<b>CAPÍTULO 3 - ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS SINGULARES EM SUA HISTÓRIA E ADMINISTRAÇÃO</b> .....	<b>143</b>
3.1 Apontamentos Históricos e Administrativos .....	143

3.2 Estado da Guanabara .....	150
3.3 Estado do Rio de Janeiro .....	160
3.4 Fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro .....	162
3.5 Estado do Rio de Janeiro Pós-Fusão.....	166
<b>CAPÍTULO 4 - EDUCAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF .....</b>	<b>181</b>
4.1 Apontamentos Educacionais e Administrativos .....	182
4.2 Descentralização, Desconcentração e Programas de Municipalização .....	197
4.3 Educação Escolar e o FUNDEF no Estado do Rio de Janeiro.....	219
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>237</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>243</b>

## INTRODUÇÃO

Todo escrito, inclusive esta tese, pressupõe um recorte feito pelo autor ou autora, com base em suas concepções, leituras e interpretação de dados coletados; portanto, este texto é narrado e interpretado sob a ótica de quem o escreveu. O recorte feito aqui obedece a um critério de relevância à temática e implica no abandono ou no tratamento despretensioso de outros processos e fatos. Assim, procura-se elencar e integrar os aspectos considerados importantes à pesquisa que investiga a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006)<sup>1</sup>, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 - EC nº 14/1996.

Esta Emenda Constitucional modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Na tentativa de equacionar a questão do financiamento do ensino fundamental, além de instituir o FUNDEF, a EC nº 14/1996 coloca em pauta algumas alterações no sentido de alinhar a norma constitucional e a orientação da política educacional vigente à época.

Em seu Artigo 1º, a EC nº 14/1996 altera o Art. 34 da Constituição Federal, e trata da intervenção da União nos estados, caso não haja a aplicação do percentual

---

<sup>1</sup> Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006). O FUNDEF é uma redistribuição dos recursos constitucionalmente vinculados à educação. Constitui-se de um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Embora a Lei entre em vigor em 1º de janeiro de 1997, o FUNDEF vem a ser implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendido a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. No Artigo 2º, a EC nº 14/1996 altera o Art. 208, e assegura a oferta do ensino fundamental obrigatório, gratuito e a progressiva universalização do ensino médio. No Artigo 3º, a referida Emenda altera o Art. 211, uma vez que especifica as atribuições dos entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino. No Art. 4º, a EC nº 14/1996 altera o Art. 212, e determina que o ensino fundamental tenha o salário educação como fonte adicional de financiamento. No Artigo 5º, a Emenda dá nova redação ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, originariamente, mencionava a contribuição de, pelo menos, 50% dos recursos da educação para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, alterando para 60% a contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios com vistas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, e reduzindo a contribuição da União para 30%.

Tais alterações no texto constitucional derivam, muito possivelmente, do pressuposto de que a capacidade de alocação e de administração de recursos constitui, em parte, o motor propulsor das práticas políticas, daí a viabilidade de criação do Fundo. Para alguns autores, no caso em tela, esta premissa reside na necessidade de redefinição do papel do Ministério da Educação – MEC em relação ao ensino fundamental, no sentido de reforçar a centralidade do referido órgão em termos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas desse nível de ensino. Nesta linha de pensamento, Saviani (2008, p. 84) considera que a alteração do texto da Constituição se faz por duas razões:

Em primeiro lugar, para conferir legalidade à centralização da política educacional do MEC, uma vez que a “filosofia” que presidiu ao arcabouço

da Constituição Federal de 1988 era descentralizadora, em especial no que se refere ao ensino fundamental.

Em segundo lugar, porque o Artigo 60, uma vez situado no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, tem duração limitada no tempo, definida, no caso, por um período de dez anos. Ora, com as mudanças introduzidas nos Artigos 34, 208, 211 e 212 do texto permanente da Constituição, a recentralização da política educacional no âmbito do MEC fica assegurada. [...]

Além disso, com base na estratégia adotada na modificação do Artigo 60, o MEC conseguiu a proeza de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção.

No dispositivo legal, pelo Artigo 6º, coube à União complementar os recursos do Fundo, sempre que determinada unidade federativa não atingisse o mínimo nacional de valor por aluno. Sobre o exposto, Oliveira e Sousa (2010, p. 26) acrescentam:

[...] os recursos utilizados para “complementar” o *per capita* mínimo de cada estado originar-se-iam de uma fonte que, obrigatoriamente, já seria aplicada nessa etapa da educação básica. Equivale dizer que o governo federal não investiu recursos orçamentários, “desembarcando” do financiamento do ensino fundamental. Assim, o prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consistiu em o governo federal desobrigar-se de gastar com o ensino fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar-se por um governo que priorizava essa etapa de ensino.

Dessa forma, a criação do FUNDEF, além de buscar a participação efetiva e diferenciada de governos dos entes federativos no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, estabelece a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios, determinando os multiplicadores incidentes sobre os impostos e transferências que passam a constituir o Fundo. Considerando os marcos legais existentes, referentes à participação dos entes federados na manutenção e no desenvolvimento do ensino básico, faz-se pertinente a reflexão acerca de descentralização, desconcentração e municipalização para que se possa compreender em que medida interferem na governança da educação brasileira.

O presente texto pretende problematizar as dimensões teóricas, políticas e práticas da legislação federal e estadual que induziram à municipalização durante a vigência do FUNDEF e quais foram (ou estão sendo) os seus desdobramentos na educação escolar do Estado do Rio de Janeiro.

As experiências de trajetória, durante o trabalho na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro e na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, após ter atuado como professora e diretora, além de ter sido aluna da escola pública, talvez, influenciem os relatos aqui expressos. Porém, enquanto educadora e pesquisadora, estas percepções representam o desejo de colaborar, agir e acertar.

Enquanto produção, esta análise se compõe de relações materiais, de relações do subjetivo e perpassa pela relação da autora com o seu trabalho de educadora atuante. Portanto, para a autora, esta produção não se finda com esta pesquisa, mas se encontra em constante elaboração, na reinvenção de si mesma e de seus propósitos a cada dia.

## **1 Definição e Delimitação do Objeto de Estudo**

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, FUNDEF, pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, resultou em uma nova racionalidade no trato com a educação pública durante os dez anos de sua vigência. A política de fundos tem continuidade com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela Emenda

Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A análise preliminar de alguns documentos aponta que o tempo decorrido entre o que preconizava a legislação federal, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, até se chegar à formalização e à normatização da descentralização na modalidade da municipalização, efetivamente, alongou-se mais do que se previa. Sob esta perspectiva, as competências<sup>2</sup> privativas, concorrentes e comuns dos entes federados, elencadas no arcabouço legislativo da atual Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, indicam a necessidade de um sistema nacional articulado em que haja a colaboração recíproca com vistas à consecução de uma educação de qualidade, objetivando assegurar a todos o direito de educar-se. Neste sentido, embora fuja do período em análise, vale observar a contribuição da Conferência Nacional de Educação – CONAE (2010) quando propõe a criação de um Sistema Nacional de Educação que articule as competências dos entes federados e o regime de colaboração no âmbito do Estado Federal brasileiro<sup>3</sup>.

Acerca deste assunto, há que se entender que a competência pública se vincula à criação de um governo compatível com as exigências e necessidades da União, além de influir diretamente no equilíbrio do pacto federativo, determinando o grau de tensão entre o poder central e as unidades periféricas, no que diz respeito à

---

<sup>2</sup> Segundo José Afonso da Silva “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Educação, entendido como “mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados”, como o caracteriza o Documento Final da Conferência (2010, p. 15). Disponível em [www.scielo.br/pdf/es/v31n112/01](http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/01). Acesso em mar. 2011.

descentralização e ao controle, ou seja, um governo compatível com as exigências e necessidades da Lei nº 9.394/1996 (RANIERI, 2000).

Esta discussão traz em seu bojo a retomada do debate sobre as diretrizes, objetivos, metas e estratégias educacionais a serem implementadas em todo o território nacional, tendo-se como premissa a educação enquanto política de Estado, a fim de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades.

Em quase todos os países da América Latina, assegurar uma oferta educacional de qualidade para todos os cidadãos torna-se o objetivo principal em função dos diagnósticos críticos apresentados desde a década de 80. O baixo desempenho dos aparatos educacionais identificado na evolução desses sistemas de ensino aponta na direção dos processos de desconcentração e/ou descentralização como solução para os problemas nesta região, ignorando as inconsistências e a complexidade que advêm de tais processos (CASASSUS, 1990).

Os processos de desconcentração e descentralização empreendidos como propostas de solução para o impasse político – institucional no país, necessitam ser examinados em função das formas e dos diferentes momentos em que a descentralização se apresenta. Nesta perspectiva, para Lobo (1990, p.5), “a descentralização pode ser um instrumento para avançar na direção da democratização do Estado e de maior justiça social, desde que se observem certos princípios e que se esteja aberto para os entraves”, propondo ainda, a análise da questão sob as suas três vertentes: da administração direta para a indireta, de um a outro nível de governo, ou do Estado para a sociedade civil.

Para a inserção do Brasil no panorama mundial a partir de um quadro de referências, onde se tenham como perspectivas a consolidação da democracia, o

fortalecimento do estado de direito e a elevação dos patamares de justiça social, torna-se emergencial a adoção de reformas educacionais que reforcem a universalização do ensino e efetivem a melhoria da qualidade da educação.

Com frequência, tais reformas educacionais e suas medidas trazem consigo a temática da descentralização quando se trata da eficiência e da eficácia no uso dos recursos e na oferta dos serviços públicos, além da exigência pela ampliação de participação dos cidadãos e o fortalecimento do espaço público democrático. Todavia, na consecução das políticas públicas, onde se inclui o processo de formulação, implementação e avaliação, não se pode desconsiderar os entraves de cunho orçamentário e financeiro na aplicação dos recursos públicos nos distintos níveis de ensino, pelas diferentes esferas administrativas. Desta forma, o cenário indica que, assim como os recursos públicos podem propiciar as condições materiais à formulação e à implementação das políticas educacionais, podem representar, também, um entrave ao atendimento das demandas por bens e serviços educacionais, daí a importância de se observar a descentralização de recursos e o grau de responsabilidade de cada ente na oferta (CASTRO, 2010).

Em relação à pesquisa em foco, no que concerne aos aspectos legais sobre a descentralização, a partir da Constituição de 1988, há que se considerar a consonância existente entre os dispositivos legais publicados. Ainda que o primeiro projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN tenha sido apresentado em 1988, esta só seria aprovada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9.394/1996<sup>4</sup>; entretanto, mudanças ocorridas no interregno levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que propõe

---

<sup>4</sup> Publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 23 de dezembro de 1996.

uma nova racionalidade no trato dos recursos para o ensino fundamental com a criação de um Fundo, de âmbito estadual e de natureza contábil.

O FUNDEF, cuja tramitação durou um ano, alterou o projeto da LDBEN que se encontrava em andamento, tanto que a EC nº 14/1996 pode ser considerada um dispositivo regulamentador dos Artigos 74, 75 e 76 que compõem o Título VII – “Dos Recursos Financeiros”. Em consonância com estes Artigos, a EC nº 14/1996, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996<sup>5</sup>, portanto, um dia após a publicação da LDBEN, vem dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, equacionando no orçamento da educação uma subvinculação para o ensino fundamental e determinando a sua implantação automática a partir de 1º de janeiro de 1998.

Dentre as medidas estabelecidas pelo FUNDEF visando ao financiamento do ensino fundamental, foram reguladas as aplicações de recursos já vinculados, porém, não foram previstas novas fontes de recursos, embora se tenha reduzido a participação financeira da União. Tais medidas ensejaram que se fixasse o custo mínimo por aluno em R\$ 300,00 (trezentos reais).

Observa-se que a Constituição Federal de 1988, em seu texto, além de enunciar os princípios democráticos, afirma a garantia dos direitos sociais subjacentes aos direitos e deveres individuais e coletivos, assegurados pela instituição de um Estado Democrático. Destarte, o governo, enquanto ente garantidor do acesso aos direitos sociais, tendo-se em vista a Constituição, as Emendas decorrentes e a LDBEN, ainda que se abstenha do papel de provedor

---

<sup>5</sup> Lei nº 9.424/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

direto da educação básica, deveria concentrar suas ações oferecendo suporte financeiro e técnico às diversas instâncias que respondem pelos distintos níveis de ensino, levando, por conseguinte, os municípios e os estados a atuarem como agentes da ação política na promoção da educação escolar.

Dito de outra maneira, a concretização das metas rumo ao compromisso do “acesso à educação de qualidade”, dependerá do grau de ação do governo federal no sentido de convencer e envolver os demais entes federados junto à promoção da educação escolar, conforme preconizam o Parágrafo Único do Art. 23 e o § 4º do Art. 211, ambos da Constituição Federal, mas, ainda não regulamentados. A falta de uma regulamentação do regime de colaboração compromete os processos de desconcentração, descentralização e de municipalização da educação, levando a refletir sobre a essencialidade do papel do Estado na elaboração e efetivação das políticas sociais.

Neste sentido, alguns relatórios sobre o Brasil e países da América Latina, informam que as reformas educativas podem ter trazido alguns benefícios ao sistema educacional, entretanto, tais documentos apontam, também, danos às redes públicas de ensino, como o vem demonstrando o estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

Especificamente, no Brasil, em âmbito dos estados da federação, o trabalho (Relatório da UNESCO - 1998), focaliza aspectos referentes ao acesso, equidade, qualidade, estrutura, objetivos, custos e financiamento destacando aspectos negativos sobre a estrutura e o sistema de ensino, conforme se resume a seguir.

Quanto ao acesso, à equidade e à qualidade:

Neste item, examina-se no relatório a questão das matrículas e da gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola pública, contemplando as suas dimensões.

a) A matrícula é relativamente baixa se comparada com outras regiões do mundo; numerosos alunos sofrem da síndrome do atraso escolar em função de haver repetido um ou mais anos; dos pobres, especialmente das zonas rurais, poucos atingem o ensino médio; a qualidade da escola pública é duvidosa e esta não tem o sentido de sua missão e identidade próprias; o processo ensino-aprendizagem é pouco pertinente e inadequado; a avaliação é baseada em padrões internacionais; o processo ensino-aprendizagem encontra-se em desalinho com os avanços tecnológicos, pois os professores não possuem conhecimentos atualizados, sua pedagogia é tradicional e, frequentemente, estão desmotivados; os diretores possuem uma pseudoautoridade e pouco reconhecimento. Ainda, no que se refere à qualidade, o relatório acrescenta que os materiais didáticos, além de escassos, são inadequados, não existem padrões de medida sobre ganhos no rendimento escolar e no padrão de qualidade e não há vínculos com os atores sociais estratégicos que poderiam reorientar o processo educativo em suas demandas.

Quanto à estrutura e aos objetivos do sistema educativo:

Neste item, no relatório examina-se especialmente o ensino médio e seu grau de inserção na cidadania e trabalho.

a) O ensino público, principalmente o de nível médio, é disfuncional em relação à sociedade e suas demandas sociais, culturais, científicas e tecnológicas; acrescenta que a formação técnico-profissional tem baixo prestígio e não se vincula ao mundo produtivo e emancipatório.

Quanto aos custos e financiamento:

Neste item, verifica-se o investimento por aluno.

a) Constata-se que os investimentos são baixos, se comparados a países de similar desenvolvimento; salvo raras exceções, a relação entre quantitativo de alunos e professor não é razoável. O relatório não faz menção aos aspectos do regime federativo e à dinâmica de colaboração entre os entes federados, embora tenha sido elaborado em 1998, portanto, dez anos depois de promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil.

Naquele relatório, algumas hipóteses foram identificadas para explicar tal situação. A primeira, e mais pessimista, consiste em supor que as políticas educativas em curso não são as mais adequadas para alcançar os objetivos de equidade, qualidade e participação. A segunda hipótese consiste em sustentar que, sendo essas políticas corretas, as reformas em curso ainda não rendem seus frutos, seja porque têm sido incompletas ou porque não houve o tempo necessário para os seus efeitos. A terceira se relaciona com uma necessária consolidação e aprofundamento das mudanças que provarem ter êxito e a introdução de medidas corretivas para as que demonstrarem o contrário, gerando o desenho de uma nova reforma educativa.

Por último, o Relatório da UNESCO (1998) indica uma hipótese que vincula os problemas educativos com variáveis sociais e econômicas, levando a sustentar que as reformas em curso não são suficientes para alcançar os objetivos desejados e que se necessita de outros processos para acelerar a velocidade e os resultados das mudanças.

Com o objetivo de ilustrar as constatações do referido relatório, Nunes (2003, p.14) esclarece as dimensões da complexidade dessas diferenças:

[...] nós não somos um país pobre, mas somos um país de desigualdades profundas. As pesquisas do IBGE revelam isso sistematicamente: nós somos um país que se situa entre as dez maiores potências econômicas, quando medimos o conceito de potência econômica pela capacidade de produção que o país tem. [...] Mas quando vamos olhar o destino que a sociedade dá a essa riqueza que ele produz que é a própria distribuição de renda, o que a gente vai observar é que embora estejamos entre as dez maiores potências econômicas do mundo, também estamos entre as dez sociedades com um grau de concentração de renda mais acentuado do mundo. Então o desafio maior é exatamente esse: como conciliar riqueza e desigualdade, para montar um projeto que elimine a pobreza? Porque eliminar pobreza no Brasil é sinônimo de eliminar desigualdade.

Em relação à educação, as pesquisas revelam que, na última década do século XX – 1991/2000, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, embora tenha decrescido a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade (de 20,1% para 13,6%) e, essa queda continue a ser percebido ao longo dos primeiros anos do século XXI (atingindo 9,6% em 2010), o Brasil ainda tem um total de 14,1 milhões de pessoas analfabetas, conforme destaca a tabela abaixo:

Tabela 1 - Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil 1970 – 2010

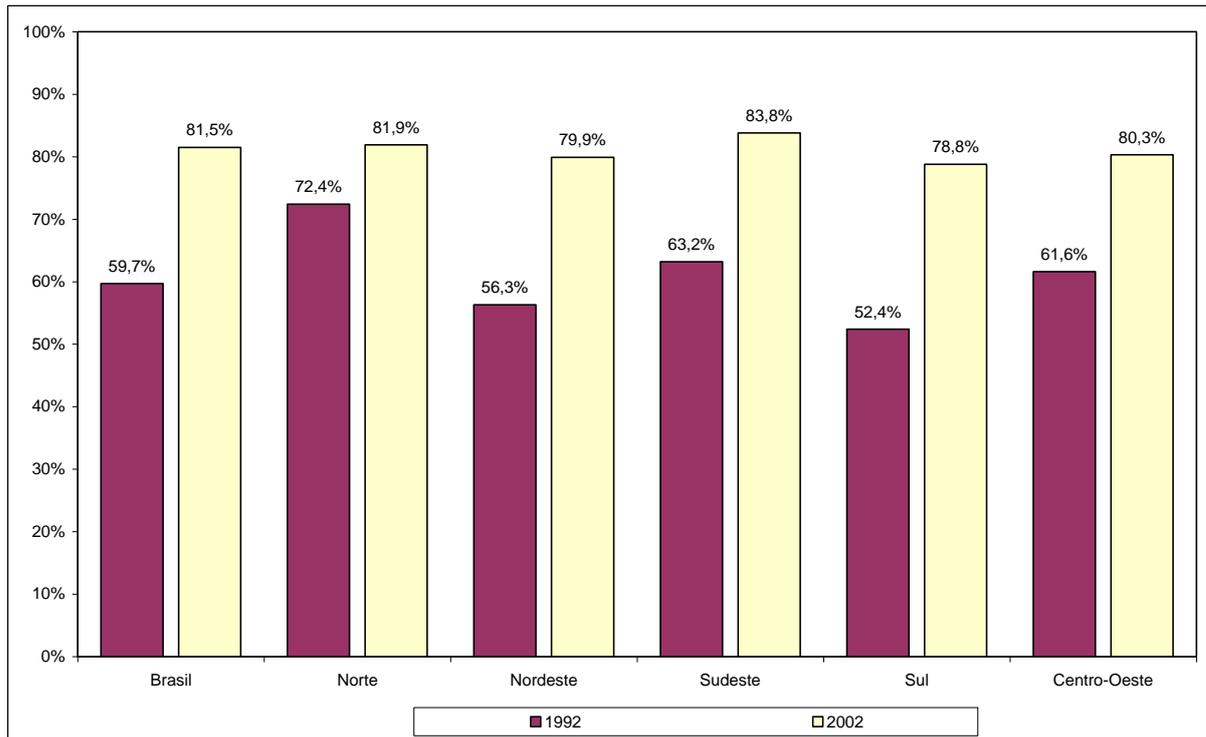
Ano	Taxa
1970	33,6%
1980	25,5%
1991	20,1%
2000	13,6%
2010	9,6%

Fonte: IBGE – Síntese de Indicadores Sociais 2010.

Como se não bastasse, em pesquisas mais específicas como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, ao se apurar os dados, estes evidenciam que as precariedades no campo da educação, quase sempre, estão vinculadas às variáveis sociais e econômicas, levando a sustentar que, embora tenha havido aumento da taxa de escolarização, a situação se diferencia

especialmente em algumas regiões que retratam um cenário de profundas desigualdades no Brasil, o que demonstra não ser suficiente a vontade política no enfrentamento das questões relativas à educação, de acordo com o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos de idade – Brasil e Grandes Regiões 1992 – 2002



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2002

Sob esta perspectiva, tendo como pano de fundo, por um lado, a concentração de renda, por outro, a acentuada desigualdade, a abordagem acerca da política de Estado para a educação, no país, necessariamente, há de ter dentre os seus pressupostos a compreensão sobre a relação existente entre centralização, desconcentração e descentralização no âmbito do regime de colaboração entre os entes federados, considerando as estratégias de coordenação intergovernamental e as variáveis da viabilidade político-institucional, diante dos marcos regulatórios existentes.

No Estado do Rio de Janeiro, muitos dos desafios de seu sistema educacional guardam certa similaridade com os de outros estados do Brasil, como, por exemplo, a universalização da educação básica, a ampliação de vagas no ensino médio, a redução do analfabetismo adulto, a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem e a remuneração digna aos profissionais da educação. Entretanto, alguns aspectos são peculiares ao estado, possivelmente, em razão da história fluminense. Daí a necessidade, ainda que, brevemente, de se examinar o contexto situacional do Estado do Rio de Janeiro sob o ponto de vista histórico-administrativo e os aspectos que lhe são singulares.

Em 1808, o Rio de Janeiro se tornou sede da monarquia portuguesa com a chegada da família real que aqui se instalou e reorganizou o Estado português. Em 1815, a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves, confere uma forma jurídica e política à situação de fato, projetando o Rio de Janeiro enquanto sede do Reino. Com a Independência do Brasil, a partir de 1822, instala-se a sede do Império do Brasil, cuja capital era a cidade do Rio de Janeiro. Com a promulgação do Ato Adicional à Constituição de 1824, pelo governo regencial em 12 de agosto de 1834, cria-se o Município Neutro, onde se configura uma divisão entre a cidade do Rio de Janeiro e a Província do Rio de Janeiro. Em 1889, com a Proclamação da República, a cidade do Rio de Janeiro torna-se a capital do Brasil e sede do Distrito Federal.

O século XX marca o forte desenvolvimento do Distrito Federal, enquanto que a Província, que precedeu o Estado do Rio de Janeiro, propriamente dito, teve a sua economia estagnada, pois os recursos eram insuficientes para promover os investimentos em infraestrutura produtiva para o interior.

Com a transferência da capital para Brasília, houve intensa mobilização de grupos políticos no Rio de Janeiro para que a cidade não perdesse o seu *status* de centro irradiador de cultura. Dessa forma, optou-se pela criação, em 1960, de uma cidade-estado, a Guanabara, que como unidade da federação ocupou o território do antigo Distrito Federal e existiu entre 1960 e 1975, conservando, ao mesmo tempo, a denominação de cidade do Rio de Janeiro. O Estado do Rio de Janeiro, cuja capital era Niterói, continuava separado da cidade que lhe dera o nome.

Por um projeto de estratégia nacional, de cunho desenvolvimentista, no dia 15 de março de 1975, o governo militar promoveu a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, dando origem ao atual estado, mantendo a denominação de Estado do Rio de Janeiro, conforme será detalhado neste estudo, mais adiante. Devido à fusão ocorrida, houve o alinhamento de dois sistemas escolares (o da Guanabara e o do Estado do Rio de Janeiro), ambos marcados pela força da patronagem e do clientelismo, além da descontinuidade administrativa (FARIA & SOUZA, 2008).

Ao se abordar a política pública de educação no Estado do Rio de Janeiro, após a fusão, pode-se observar que o referido estado se caracteriza pela marca da descontinuidade na administração da pasta da educação fluminense, haja vista que no período de sete mandatos de governo (1975 – 2002), exerceram a função dezoito Secretários de Educação, o que evidencia uma constante rotatividade, que se faz presente também em dias atuais. Na formação do novo estado, segundo Faria e Lobo (2005, p. 104), a história da educação fluminense indica que:

O novo estado irá introduzir políticas escolares e mudanças institucionais, substancialmente diversas das duas realidades escolares até então existentes, no intuito de formar um sistema de ensino que reunisse elementos pertinentes às antigas estruturas educacionais, tendo, porém,

como paradigma o modelo do município do Rio de Janeiro, agora capital do Estado do Rio de Janeiro.

Desde então, apesar da Rede Estadual de Ensino já funcionar plenamente, somente em 2005 é sancionada a Lei nº 4.528, que estabelece as diretrizes e a composição do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, deixando implícitas as incumbências dos sistemas municipais de educação.

A política recente de municipalização no Estado do Rio de Janeiro se encontra em implantação desde a década de 80, criada pela Resolução da Secretaria de Estado de Educação nº 1.411, em 03 de dezembro de 1987, que instituiu o Programa Estadual de Municipalização do Ensino de 1º Grau – PROMURJ, alterada, posteriormente, pela Resolução da SEE nº 1.488, em 08 de março de 1989.

A execução do PROMURJ prevê um convênio entre o estado, através da Secretaria, e o município interessado. Neste movimento, cabe observar que, em 1998, no Estado do Rio de Janeiro, considerando o total de matrículas no ensino fundamental na rede pública, a estadual concentrava 35,9% das matrículas, enquanto a municipal, 63,5%. Mais adiante, na vigência do FUNDEF, em 2006, as municipalizações ganharam novo ímpeto, ficando a rede estadual com 26,1% das matrículas, enquanto a rede municipal concentrava 73,3%, de acordo com os dados do censo escolar<sup>6</sup>.

A leitura dos relatórios na Diretoria de Municipalização e Integração das Redes da Secretaria de Estado de Educação e as informações obtidas no local revelam que, como todo processo que envolve delegação de poder e de recursos, a descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro é marcada por

---

<sup>6</sup> Fonte: Censo Escolar 1998 e 2006. MEC/INEP

avanços e retrocessos, pois ainda se encontra em execução, em um movimento que se estende entre criar possibilidades e impor limites.

## **2 Objetivos**

### **2.1 Geral**

– Investigar a desconcentração e a descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006) e da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o regulamentou.

### **2.2 Específicos**

– Identificar como se configura historicamente na educação escolar brasileira, em geral e, em especial, no Estado do Rio de Janeiro, o *continuum* centralização – desconcentração – descentralização;

– Indicar aspectos singulares da história e da administração do Estado do Rio de Janeiro;

– Analisar características da ação política de desconcentração e descentralização na relação estado-municípios no Brasil e, em especial, no Estado do Rio de Janeiro;

– Caracterizar a situação da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF.

### 3 Procedimentos Metodológicos e Organização do Trabalho

A realização de uma pesquisa pressupõe dificuldade e empenho, pois de acordo com Chizzotti (1991, p.11) “transformar o mundo, criar objetos e concepções, encontrar explicações e avançar previsões, trabalhar a natureza e elaborar as suas ações e ideias, são fins subjacentes a todo esforço de pesquisa.” Neste sentido, a pesquisa científica necessita ser, conforme observa Kerlinger (2002), sistemática e crítica e estas premissas pressupõem algumas diretrizes. Ter clareza sobre o objeto a ser pesquisado e o percurso a ser seguido, são consideradas partes destas diretrizes no processo de aquisição do conhecimento. Este, não sendo linear e nem uniforme, implica em descobertas e redefinições que, por vezes, poderão re-significar o trabalho do investigador, oferecendo-lhe alterações que possam vir a permitir avanços ou vir a impor limites ao campo de investigação.

O trabalho científico, enquanto processo de aquisição do conhecimento, enseja o pesquisador a se conduzir no sentido de rastrear o objeto de estudo. Para isto, alguns passos são necessários seguir, dentre os quais, a concepção do objeto a ser pesquisado; a problematização do estudo e seus objetivos; a elaboração do marco teórico; a definição do tipo de pesquisa; a coleta de dados; a análise dos dados e a apresentação dos resultados. Entretanto, na abordagem qualitativa, pretendida neste trabalho, não se pode desconsiderar que os aspectos subjetivos influenciam o processo de aquisição do conhecimento e atribuem significados aos fenômenos durante a construção do trabalho científico, tendo em vista que, conforme afirma Chizzotti (1991, p.79):

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o

sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

O enfrentamento da investigação em tela e a sua própria natureza, de certo modo, estão relacionados às experiências tecidas e vividas na trajetória da autora como professora atuante na educação pública do Estado do Rio de Janeiro que, ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP pretendia desenvolver uma pesquisa que desse prosseguimento às indagações da Dissertação de Mestrado, concluída em 2004. Contudo, o estudo de disciplinas do Programa somado às vivências acumuladas no trabalho na Secretaria de Estado de Educação e, em especial, as proveitosas conversas com o orientador, despertaram-na para outras questões.

No exercício constante de dar sentido ao que faz e ciente de que “sempre se pode entrar no jogo sem ilusões, por uma resolução consciente e deliberada,” segundo Bourdieu (2001, p. 60), a autora, na tentativa de conceber o objeto de estudo, optou por ler alguns trabalhos científicos relacionados à política e à gestão da educação, especificamente, os textos que lhe possibilitassem entender o modelo atual de educação.

Durante o processo de leituras e discussões, pôde depreender que o federalismo impacta a organização e o funcionamento da educação no Brasil, incluindo o seu financiamento, afetando as políticas públicas em distintos âmbitos. Diante desta temática, que de início não alcançava dimensionar, logo pensou ter chegado ao objeto de estudo. Todavia, após algumas sessões com o orientador, pôde perceber que não se tratava de mera escolha, mas de estabelecer com o

objeto de estudo uma relação onde fosse possível criar formas de apreensão e de legitimação do conhecimento a ser construído. Então, compreendeu que para se apropriar do objeto de pesquisa, era necessário estreitá-lo, defini-lo e delimitá-lo, a fim de desvelá-lo. Para isto, se debruçou sobre a temática maior e as suas possíveis conexões com a educação escolar e o contexto situacional do Rio de Janeiro, que se traduz singular em seus distintos estatutos ao longo da história do país.

Por fim, após algumas discussões conceituais e históricas, identificou-se que esta pesquisa tem por objeto uma *análise sobre a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006) e da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o regulamentou.*

Nesta perspectiva, o problema assim se apresenta: que dimensões teóricas, políticas e práticas da legislação federal e estadual induziram à municipalização durante a vigência do FUNDEF e quais foram (ou estão sendo) os seus desdobramentos na educação escolar do Estado do Rio de Janeiro?

No percurso desta caminhada, todo ato de escolha é um ato político e, como tal, torna-se embaraçoso ao investigador não estabelecer um vínculo com o seu objeto. Por sua vez, os fenômenos relacionados à educação, por estarem situados em dado contexto, se inserem em uma realidade histórica e, isto pressupõe que o pesquisador – educador não se oculte em uma postura de neutralidade científica, tendo em vista a função social de seu fazer e a própria dimensão social inerente à pesquisa científica (BOURDIEU, 2001).

Neste sentido, o investigador contextualiza o problema de pesquisa integrando-o a um marco de referência. Para isto, realiza levantamentos, obtém e consulta materiais referentes com o objetivo de construir o seu marco teórico. Durante este processo, realiza o levantamento bibliográfico, a revisão de literatura, a consulta aos documentos para, por fim, sustentar teoricamente o estudo (SAMPIERI, COLLADO & LUCIO, 2006).

A elaboração do marco teórico foi de suma importância, visto que, durante a sua construção, ao mesmo tempo em que iam se ampliando os horizontes para a realização do estudo, iam se delineando as pistas por onde caminhar. Quer-se dizer com isto que o marco teórico orientou em direção ao enfoque do problema e conduziu à linha de raciocínio aqui presente, isto é, a perspectiva que se toma como referência para responder a cada um dos objetivos propostos. Neste sentido, a acepção teórica tomada aqui consiste em um conjunto de proposições inter-relacionadas capazes de explicar ou de visualizar como ocorrem os fenômenos, pois segundo Kerlinger (2002, p.10):

Uma teoria é um conjunto de constructos (conceitos), definições e proposições relacionados entre si, que apresentam uma visão sistemática de fenômenos especificando relações entre variáveis, com o objetivo de explicar e prever os fenômenos.

A partir da discussão conceitual acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização se procede à análise de como este movimento se materializa na oferta da educação escolar no Brasil e, em especial, no Estado do Rio de Janeiro, atentando para a questão da responsabilidade sobre o financiamento do ensino fundamental. Para isto, examinam-se os marcos legais, em especial, as Constituições (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, Emenda Constitucional de 1969, 1988), a Emenda Constitucional nº 14/96 e as Leis específicas de educação,

Lei nº 4.024/61 (primeira LDBEN), Lei nº 5.692/71 (Lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º Graus) e Lei nº 9.394/96 (atual LDBEN), recorrendo, quando necessário, às demais legislações sobre o assunto. Por fim, buscam-se as condições objetivas que materializaram a municipalização no sistema de ensino da Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro, durante a vigência do FUNDEF.

A análise sobre a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do FUNDEF, neste trabalho, desenvolve-se a partir de três eixos.

Entende-se que, nesta análise, a oferta da educação escolar representa um *corpo* (ou parte essencial de uma estrutura abstrata) que é atravessado por três eixos, em torno dos quais, este corpo pode executar movimentos simultâneos ou não. Para os fins desta pesquisa, estes eixos são:

*Desconcentração / descentralização / municipalização*: trata da forma como se distribui as responsabilidades e competências entre os níveis de governo na oferta da educação escolar, em especial, o ensino fundamental no Estado do Rio de Janeiro;

*Financiamento / FUNDEF*: discute as possibilidades, os limites e os desdobramentos inerentes à política de fundos no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF;

*Governança (ou ação política) na Rede Estadual de Ensino e nos Sistemas Municipais de Ensino*: problematiza a ação política nas relações de mútua determinação que se estabelecem na governança da educação fluminense frente às normas e às práticas nos sistemas de ensino do Estado Rio de Janeiro.

Na construção da análise, observa-se a pertinência da abordagem dos fatos a partir da perspectiva histórica, legislativa e teórica, com o propósito de situar e

entender o movimento descentralizador da educação em suas dimensões teóricas, políticas e práticas, enquanto parte de um processo que determinou e foi determinado pelo pensamento social e pelo *modus operandi* das políticas educativas no Brasil. Deste modo, as referências aos tempos e aos espaços foram fundamentais à análise dos cenários que vieram a forjar a educação fluminense pós-fusão.

Na coleta de dados, presente a preocupação com os requisitos de confiabilidade e validade, inicialmente, obteve-se a maior quantidade possível de informações na Diretoria de Municipalização e Integração das Redes da Secretaria de Estado de Educação, local onde se desenvolve o Programa de Municipalização do Estado do Rio de Janeiro - PROMURJ. Dentre os documentos que foram cedidos, constam publicações (decretos, atos do Secretário, resoluções), termos de convênio, termos de cessão, relatórios e legislações pertinentes à municipalização.

Para Lüdke e André (1986, p.38) “a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.” Constam também nos registros da pesquisa, consultas realizadas junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP e ao IBGE.

Após as leituras, consultas e análises de indicadores oficiais, registros e organização deste material, havia ainda, o recurso da entrevista que é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Deste modo, foram agendadas quatro entrevistas semiestruturadas com pessoas que são informantes-chave na implementação da política de municipalização no estado, tendo em vista que estiveram à frente do PROMURJ em distintos governos (Marcello

Alencar, Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha), considerando o período em estudo. Alguns autores consideram a entrevista como a técnica por excelência, pois segundo Gil (1987, p.113):

Enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes.

Nesta pesquisa, a opção pelas entrevistas deveu-se à necessidade de aprofundar alguns aspectos sobre o assunto, além desta técnica possibilitar a captação imediata e corrente das informações desejadas sobre o desenvolvimento da política de municipalização na Secretaria de Estado de Educação.

Por se tratar de um estudo qualitativo, a análise dos dados não está completamente determinada, mas, esboçada aqui sob um plano geral, que poderá sofrer modificações à proporção que o estudo vá se desenvolvendo. Neste plano se incluem os seguintes procedimentos: revisar todos os dados; revisar os registros; reunir os aspectos significativos; interpretar os dados; encontrar padrões que possam explicar os fatos e os contextos, possibilitando a apresentação dos resultados e as conclusões obtidas. O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos, conforme apresentados a seguir.

O capítulo primeiro concentra a revisão de literatura com as abordagens teóricas acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização, municipalização e a sua materialização na educação escolar brasileira, com foco nos aspectos do regime federativo e sob as condições de governança que se estabelecem pelo desenho complexo de organização e funcionamento do Estado.

O capítulo segundo aborda a dinâmica da educação escolar no Brasil sob os prismas do Ato Adicional de 1834, das Propostas de Reformas Educacionais e das Leis de Diretrizes e Bases, enquanto determinantes do movimento descentralizador da educação no Brasil entre as esferas do poder público.

O capítulo terceiro apresenta o Estado do Rio de Janeiro em seus aspectos singulares quanto a sua história e administração em diferentes momentos, considerando os contextos políticos, sociais e espaciais que se sucederam ao longo do processo de sua atual formação.

O capítulo quarto analisa a educação escolar que se configura no Estado do Rio de Janeiro na vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, ou seja, de 1998 a 2006. Com este propósito, contemplam-se apontamentos educacionais e administrativos com o objetivo de traçar um panorama sobre a educação no Estado do Rio de Janeiro. Em seguida, abordam-se a descentralização, a desconcentração e os Programas de Municipalização da Secretaria de Estado de Educação com foco na legislação estadual. Por fim, para proceder à análise da educação escolar no estado, durante a vigência do FUNDEF, faz-se um sucinto esboço da legislação federal pertinente ao assunto, visto que os dispositivos legais definem o regime de colaboração entre os entes federados e impõem o disciplinamento de gastos públicos na educação. A este estudo se segue o quadro que caracteriza o atendimento à demanda por nível de ensino e por instância administrativa na Rede Pública do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de compreender e analisar os desdobramentos da política educacional.

A realização desta última etapa do trabalho contou com a consulta às fontes documentais e legislação federal e estadual; com a coleta de dados em indicadores

oficiais, como o Censo Escolar e outros; e, também, com as falas dos entrevistados, suas experiências e ponderações. Foram entrevistados quatro professores que atuaram/atuam à frente da política de municipalização, dentre os quais, três nos Programas de Municipalização no Estado do Rio de Janeiro e uma como Secretária de Educação no Município do Rio de Janeiro, no governo da fusão. Preservou-se o anonimato das fontes para garantir a fidedignidade das respostas. Embora as entrevistas tenham a duração de 90 minutos em média, cada uma, optou-se por destacar trechos dos depoimentos dos colegas professores.

#### **4 Justificativa**

O financiamento da educação e o federalismo no Brasil, desde há muito tempo, vêm sendo objetos de pesquisa, principalmente, entre os estudos que abordam as questões inerentes à política e à gestão da educação, haja vista serem temáticas que contemplam os aspectos relativos à obrigatoriedade da oferta de educação escolar, à repartição de responsabilidades entre os entes federados e à distribuição dos recursos disponíveis.

De tal modo, além de instituir o FUNDEF, para equacionar a questão do financiamento do ensino fundamental, conforme já sinalizado no início deste trabalho, a EC nº 14/1996 traz algumas mudanças que interferirão substancialmente na condução da política e da gestão da educação brasileira, em função das medidas a serem tomadas. Como estas alterações estão relacionadas a uma nova noção de Estado, à alocação e à administração de recursos, à partilha de responsabilidades dos entes federados, segundo determinadas condições, com a finalidade precípua de atendimento à demanda pelo ensino fundamental, tal situação exigirá outros

modos de governança na condução da política e da gestão da educação, haja vista ter-se configurado uma nova racionalidade no trato da educação pública.

Sob esta perspectiva, as mudanças ocorridas no financiamento da educação escolar acarretaram mudanças outras no cenário educacional, como a indução à municipalização, à desconcentração e à descentralização que, de certo modo, se traduzem em processos determinantes e determinados por dimensões teóricas, políticas e práticas que interferem na governança da educação e comprometem o padrão de qualidade na oferta do ensino - aprendizagem.

Se por um lado, o federalismo impacta a organização e o funcionamento da educação no Brasil, por outro, o financiamento compromete as políticas em seus diversos âmbitos, haja vista que a iniciativa do FUNDEF implicou uma cooperação intergovernamental, cujo objetivo maior era a universalização do ensino fundamental. Esta experiência leva-nos a refletir sobre a política de educação como um processo que se elabora em distintos níveis, que podem ou não se articular; níveis onde há demandas comuns e específicas; demandas que dependem de outras sistemáticas nas relações para o estabelecimento de metas e a alocação de recursos.

Neste sentido, esta pesquisa se justifica por tratar do processo de desconcentração e de descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do FUNDEF (1998 – 2006), de modo a indicar e analisar as políticas em seus diferentes espaços de elaboração, com vistas à compreensão das relações de mútua determinação que se estabelecem na governança da educação fluminense, pois muitas são as variáveis que compõem, descrevem e explicam estes processos.

## **CAPÍTULO 1**

### **CENTRALIZAÇÃO – DESCONCENTRAÇÃO – DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO ESCOLAR**

Neste capítulo, realiza-se a revisão de literatura sobre as teorizações acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização e a sua materialização na educação escolar brasileira mediante os aspectos do regime federativo. Em seguida, abordam-se as relações entre descentralização e municipalização para, por fim, verificar como o assunto vem sendo tratado nas produções acadêmicas do Estado do Rio de Janeiro nas duas últimas décadas.

#### **1.1 Teorizações Acerca de Centralização – Desconcentração – Descentralização**

Os estados contemporâneos, conforme a distribuição de poder político em seus espaços, de modo geral, classificam-se em: federação, confederação e estado unitário. O federalismo pressupõe segundo Cury (2010, p.152), “um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas.” Quanto à confederação, Cury (2010, p.153) afirma tratar-se de “união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações.” Por sua vez, o estado unitário, na ótica do mesmo autor (2010, p.153), “se dá dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo o país”.

Cury (2010, p.153), ainda, evidencia três tipos de federalismo e afirma que, no caso brasileiro, temos o federalismo de cooperação, conforme destaca:

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que na relação concentração – difusão de poder predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 - 1934, 1937 - 1945 e 1964 - 1988.

O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado – membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados – membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898 – 1930.

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados – membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o regime jurídico forte de nossa atual Constituição.

No que concerne à realidade social, o binômio centralização e descentralização assume um caráter essencialmente dinâmico, donde resulta que toda a evolução da organização política ou administrativa de situações caracteriza-se, principalmente, por um ou por outro destes dois princípios, aparentemente opostos no plano conceitual.

Por outro lado, os distintos significados atribuídos aos termos descentralização e desconcentração fazem com que, vez por outra, a acepção de um dos termos seja tomada pelo outro, daí a exigência de diferenciá-los. Enquanto o primeiro promove alterações na estrutura de poder, com deslocamento do poder decisório, o segundo envolve a delegação de competências sem deslocamento do poder decisório, ficando restrito a um procedimento administrativo. Sob essa perspectiva, a problemática situa-se em torno dos modelos políticos e administrativos centralizados, desconcentrados e descentralizados subjacentes às concepções de administração pública e de democracia.

Somente no plano conceitual, pode-se considerar que centralização e descentralização representam princípios opostos, pois, na prática, a presença de um e de outro princípio parece essencial, por se tratar de fenômeno de recíproca adaptação. Um e outro princípio não subsistem completamente em sua totalidade,

mas manifestam-se em formas que poderíamos considerar intermédias – tendencialmente centralizadoras ou descentralizadoras – cujas possibilidades de concretização e de atuação são, em sua dinâmica, suscetíveis a materializar-se em variadas formas (VIEIRA, 1971).

Sob esta perspectiva, é possível afirmar que a temática centralização *versus* descentralização traz consigo um caráter de interseção, quando se trata de analisar o grau de desenvolvimento de um país, haja vista que na dinâmica existente nos regimes democráticos, estes princípios não são excludentes entre si, mas, passíveis de serem visualizados segundo critérios que lhes conferem uma gradação. Deste modo, os conceitos de centralização e descentralização podem ser percebidos como complementares, à medida que o entendimento de cada um pressupõe um *continuum* que liga dois polos, onde, ambos os princípios fazem parte de um mesmo sistema em movimento assimétrico, ou seja, um não exclui totalmente o outro. Portanto, o *continuum* centralização - desconcentração - descentralização precisa ser analisado como fenômeno dinâmico e não estático, em um contexto geral no qual se observe a interação de variáveis políticas, econômicas e sociais, em permanente estado de mutação, sem dicotomias rígidas, considerando-se o modelo de Estado e a concepção de Administração Pública vigentes.

Alguns estudos revelam ainda que, com relação ao poder de decisão nas políticas, o controle centralizado pode se basear em estratégias que se assentam na desconcentração de setores ou serviços do nível central para níveis regionais ou locais, convertidos sob uma lógica de descentralização de poderes, sem, contudo, inverter a lógica dos serviços centrais do sistema. Neste sentido, reforça-se a centralização de poder, seja em termos políticos, seja em termos administrativos,

pois, conforme assinala Lima (1995, p. 66), trata-se de uma recentralização de poderes por controle remoto:

O controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações, pode ser mais perfeito a partir do momento em que a estratégia adotada assenta na desconcentração, isto é, na criação de “serviços regionais” (designação ambígua, como se compreende neste contexto) como prolongamento ou ramificações, mais integrados e de tipo executivo, dos serviços centrais (agora estruturalmente menos pesados com a criação de novos “departamentos”). A este propósito pode-se falar com propriedade na hipótese de uma recentralização de poderes por controlo remoto, através da criação de uma espécie de “capitanias” regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos.

No Brasil, o destaque dado à descentralização remete às questões que envolvem o federalismo como forma de organização do Estado e, dentre essas questões, pode-se citar a recente reforma do Estado, a autonomia local, a democracia participativa, as competências legalmente definidas e o regime de colaboração.

A centralização, ainda que, em bases ideológicas distintas, se constitui em uma experiência histórica bastante abordada, quando se trata dos contextos políticos na América Latina, quase sempre significando que a responsabilidade e o poder de decidir se concentra no Estado ou no topo da Administração Pública, cabendo às demais instâncias a execução das ordens ou instruções emanadas do poder central. Deste modo, na centralização, a concepção administrativa de órgãos e serviços é hierárquica e, algumas vezes, periférica, no sentido de se constituírem somente em prolongamentos da ação do Estado, sem autonomia própria, sob as ordens e orientações do poder central. Em termos de vantagens técnicas e políticas, é evidente que a centralização garante a unidade de ação do Estado e a coordenação e racionalização da atividade administrativa.

A desconcentração, embora mantenha alguns traços da centralização, tem como característica própria a tomada de decisão por agentes intermediários na estrutura organizacional da administração. Entretanto, tais poderes de decisão são limitados, haja vista que se mantém a dependência hierárquica na delegação dos mesmos, seja por delegação pessoal, seja por delegação legal.

A desconcentração pode, ainda, se apresentar de algumas formas, dentre as quais, a desconcentração territorial, em caso de se efetuar em relação a serviços distribuídos pelo território, e a desconcentração técnica ou funcional, em caso de um leque limitado de competências, sem delimitação territorial específica (FERNANDES, 2005). Porém, numa administração fortemente centralizada, na qual a rede de estabelecimentos públicos é administrada diretamente pelo Estado, o processo inverso ao da sua disseminação tende a ocorrer, igualmente, de forma centralizada e mais ou menos autoritária. O movimento de retração da rede adota então critérios de racionalização e de reorganização que, embora em movimento contrário, reproduzem o centralismo das decisões, de novo desprezando as lógicas locais e os interesses comunitários.

Sob a perspectiva teórica, pelo que se pode observar, as tentativas dirigidas simplesmente ao descongestionamento da administração pública central, multiplicando no interior da administração do Estado os órgãos periféricos, sem incidir de maneira substancial sobre o poder de decisão e sem se sobrepujar à ordem hierárquica, pode-se afirmar que se tratam de medidas de desconcentração ou, se preferirmos, de descentralização administrativa imperfeita. Isto significa que a ação administrativa se desloca do governo central para as agências regionais, mas as atividades são de responsabilidade e jurisdição da sede.

No fenômeno da desconcentração, a distribuição de competências acontece, mas, de forma interna, ou seja, não há a mudança da personalidade jurídica, como há na descentralização. Ocorre apenas a redistribuição das funções, a exemplo do que muitos estados fazem quando desmembram secretarias ou mesmo as criam; ou ainda, quando regionalizam determinados órgãos.

O conceito de desconcentração acaba por ser o fio condutor para o entendimento acerca dos movimentos de descentralização política e descentralização administrativa no país, tendo em vista que, por vezes, o movimento de desconcentração traduziu-se por descentralização, no caso brasileiro. Sob esta perspectiva, para tal movimento ser desvelado, a descentralização política e a descentralização administrativa necessitam ser compreendidas, tomando-se como ponto de partida as circunstâncias históricas em que ocorreram.

Ainda em relação à análise sobre o *continuum* centralização – desconcentração – descentralização, pode-se observar segundo Fernandes (2005, p. 56), que a descentralização ocorre quando “o exercício de certas missões administrativas é confiado a agentes que dependem não do governo, mas de colégios que tiram a sua autoridade do fato de representarem uma parte da população”.

No Brasil, para os fins desta pesquisa, esses colégios tanto podem representar o conjunto de habitantes de certo território – um estado, um município – como uma categoria particular da população – uma comunidade, uma escola, um sistema de ensino local. De tal modo, podem-se apontar modalidades de descentralização, conforme os critérios políticos, administrativos e outros em que a mesma se assenta. Neste sentido, pode, também, ocorrer a descentralização

territorial e a descentralização funcional e, ambas, podem estar marcadas por algumas características em comum, conforme sinaliza Fernandes (2005, p.58):

Um aspecto central da descentralização é que ela baseia-se na existência de uma identidade própria dessa coletividade, ou seja, uma comunidade que fundamenta uma solidariedade de interesses que faça dos residentes em determinada região o substrato adequado à criação da pessoa coletiva territorial [...]. Quando essa realidade sociológica (socioeconómica) não exista, a lei só por si não lhe pode dar vida. A relevância e a capacidade de afirmação desta identidade fazem com que a descentralização possa ser mais extensa, atingindo dimensões mais profundas de definição da sua orientação e dos seus objetivos e da seleção e ordenação dos meios para alcançá-los ou ter dimensões menos profundas nesses domínios tendo como objeto certo grau de autonomia de regulação e decisão dentro de orientações gerais estabelecidas por lei.

Com base nesta linha de pensamento, faz-se necessária a distinção entre descentralização política e descentralização administrativa. Fernandes (2005, p.58) esclarece ainda, que a primeira, a descentralização política, ocorre quando “os órgãos descentralizados têm poder para definir as suas orientações políticas num largo âmbito apenas delimitado externamente pelas leis fundamentais e poder de legislar dentro desse âmbito.” A segunda, a descentralização administrativa, ocorre quando “os poderes de orientação são definidos à partida pelo Estado e os poderes normativos são de natureza regulamentar, destinando-se a dar uma execução local às normas legislativas.” Entretanto, precisa ficar claro que “mesmo nas descentralizações administrativas consideradas mais relevantes, como os municípios, os aspectos políticos estão presentes por duas vias.” Tal reflexão respalda-se no fato de que, sendo o processo de designação dos titulares dos órgãos um processo político constituído por uma eleição, isto lhe confere uma formalização. E, ainda, como este processo eleitoral assume por base um programa político com a orientação fundamental do modo de intervenção dos setores eleitos e como, possivelmente, os mesmos venham a ser avaliados pelos eleitores, tal eleição

confere um caráter substancial, dir-se-ia mesmo, essencial à democracia e à gestão na Administração Pública.

A descentralização não implica necessariamente a democratização da sociedade, pois não existe uma relação direta entre tais processos, haja vista que nem sempre as relações no poder local são de natureza democrática, conforme evidencia o exemplo do coronelismo no decorrer da história do Brasil. Por conseguinte, alguns critérios podem ser adotados para se verificar em que medida um processo de descentralização persegue a construção de uma ordem democrática, dentre os quais, pode-se citar a participação popular e o controle social na análise do processo decisório. Nesse processo, conseqüentemente, alguns aspectos necessitam ser respeitados, como por exemplo: precisa ficar claro que forças sociais interagem na tomada de decisões; como se constitui o processo eleitoral dessas forças; como se faz a representação nos conselhos setoriais; que grau de transparência há no acesso às informações e nos processos de gestão (ABREU, 1998).

Ainda sobre a descentralização, cabe, também, observar que, com o advento do Estado Providência, o crescimento da máquina estatal evidenciou algumas contradições, conforme aponta Formosinho (2005, p.16):

Tais vantagens eram claramente apreciadas pelos liberais do séc. XIX, pois, viam nesta impessoalidade e uniformidade e no culto da distância e da reserva a maneira ideal de subtrair o Estado e os seus agentes, quer às influências da Igreja quer às dos caciques locais; assim poderiam impor, a partir de cima, a partir de uma elite iluminada, os novos ideais democráticos e o progresso da ciência e da razão. [ ... ]

A partir da II Guerra Mundial, o progressivo crescimento do Estado Providência e o conseqüente crescimento da máquina estatal vieram pôr em evidência as facetas negativas da centralização – o gigantismo do aparelho administrativo central é dispendioso e gera ineficácia e demora nas tomadas de decisão; a multiplicidade dos problemas de uma sociedade cada vez mais complexa já não permite a sua resolução apenas através de decisões pré-feitas baseadas em tipificações da realidade.

A incapacidade dos serviços centrais prestarem atendimento em nível local quer seja pela excessiva normatização jurídico-burocrática, quer seja pela complexidade da atividade econômica e social, presente no mundo contemporâneo, acabou por trazer vantagens técnicas e políticas à descentralização, pois redimensionou a adequação da Administração Pública à resolução dos problemas fora dos circuitos burocráticos, contextualizando as decisões e tornando-as mais céleres. Na perspectiva democrática, a descentralização apresenta ainda as vantagens na dimensão participativa e no equilíbrio de poderes, pois além de aprofundar os princípios do exercício democrático, considera os direitos e liberdades locais, que proporcionam a construção de um sistema pluralista, limitando o poder e a ação do Estado em relação à sociedade civil.

O conceito de descentralização pode também ser aplicado quando ocorre a transferência de poder decisório do Estado à sociedade civil, implicando a privatização de serviços inerentes ao serviço público. Tal estratégia é, em geral, concebida para redução do gasto público e pode se operar por formas diversas de deslocamento. Essa forma de descentralização pode se caracterizar por uma articulação do Estado com organizações do terceiro setor sem fins lucrativos, bem como pela transferência de serviços públicos para entidades privadas com fins lucrativos<sup>7</sup>.

Em função da complexidade social, das diversidades regionais e das muitas variáveis que interferem nas desigualdades, a governança de políticas públicas em suas distintas formas de descentralização requer uma análise rigorosa, dado também, o caráter federativo do Brasil. Os processos de descentralização

---

<sup>7</sup> Na educação, no contexto das medidas reformistas do Estado brasileiro, houve a convocação da sociedade civil com o objetivo desta participar na oferta de serviços educacionais, em especial, prestando atendimento aos segmentos, até então, não priorizados na oferta educativa pelo poder público, como a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

comportam ainda, a estadualização e a municipalização, entretanto, precisa ficar claro que não existem patamares ideais de descentralização para todos os serviços e programas de governos.

Devido à variedade de situações nos Estados federativos e devido à imprecisão semântica, o vocábulo descentralização requer maior clareza em termos conceituais, quando se trata de relações intergovernamentais, conforme sinaliza Almeida (1995, p.90):

[...] o termo “descentralização” está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado.

Desse modo, ao se tratar de federalismo, há que se considerar a questão da descentralização entre os níveis de governo, pois as relações entre as esferas político-administrativas implicam em descentralização política que requer autonomia legislativa, decisória e de planejamento. Por sua vez, tais requisitos se ancoram no repasse de recursos em volume suficiente para que a referida autonomia possa ser exercida a contento. Dessa forma, Abreu (1998, p.18) observa alguns aspectos centrais ao federalismo:

1ª – clara delimitação de competências entre os entes federados;  
2ª – redistribuição de encargos e responsabilidades com a correspondente redistribuição de recursos e meios;  
3ª – descentralização do processo decisório articulada com a participação de todos os níveis de governo na elaboração das normas vigentes em toda a federação.

Em relação à descentralização, quanto à situação que envolve os sujeitos do processo, há certo receio por parte de alguns grupos sociais, tanto que, estes impõem forte resistência às mudanças, por vezes, explicitamente, por outras, de forma velada. Trata-se de grupos bem definidos: líderes políticos, funcionários do Estado e de grandes empresas que possuem estreita ligação com a Administração Pública, além de outros que ocupam posições no poder público ou administrativo em nível local, em função de virem a ser afetados por uma reestruturação territorial e por uma redistribuição de competências que podem ocasionar um redimensionamento de poderes (BORJA, 1988).

Alguns estudiosos consideram que as propostas de descentralização não podem estar atreladas às antigas concepções de Estado, tanto em relação às garantias liberais, como em relação ao Estado marxista, pois os recentes processos descentralizadores estão alicerçados em uma concepção mais cooperativa. Sobre isto, Borja (1988, p. 38), acrescenta:

A moderna descentralização não pretende defender-se do Estado central criando um espaço próprio desconectado do centro, pelo contrário, a parte dos entes descentralizados quer intervir na elaboração, regulamentação, programação, tomada de decisão, execução e gestão das políticas. Tampouco se estabelece uma separação rígida entre instituições representativas do Estado de carácter local e sociedade civil, haja vista que a descentralização é precisamente um modo de articulação de umas e outra. Tudo isto nos conduz a uma concepção de Estado que não é instrumental e classista, mas que concebe todo Estado como um ordenamento organizado em distintos níveis territoriais e aberto teoricamente ao conjunto da sociedade.

Para alguns autores, ainda que os princípios de centralização e descentralização estejam subjacentes a um sistema em movimento, há que se observar segundo Amaral (1988, p.689), o seguinte:

O debate não é entre centralização e descentralização – porque quase toda a gente aceita a descentralização – mas sim, no quadro de um sistema juridicamente descentralizado, entre um sistema mais ou menos descentralizado do ponto de vista político-administrativo e do ponto de vista financeiro.

Deste modo, com o objetivo de refletir sobre o assunto, os conceitos de centralização e descentralização precisam ser investigados de acordo com os seus campos de aplicação, tendo como premissa a ideia do *continuum* na forma de organizar a distribuição do poder e a execução de funções, quer seja sob o âmbito político-administrativo, quer seja sob o âmbito econômico - financeiro.

Assim sendo, em determinado sistema organizacional, o debate acerca de centralização, desconcentração e descentralização concentra-se na forma como são compartilhadas as responsabilidades em garantir a execução das mais variadas missões e o grau de poder em tomar decisões. Dependendo do grau de concentração ou de distribuição das responsabilidades e dos poderes, podem-se encontrar situações de centralização, desconcentração ou descentralização (FERNANDES, 2005).

Neste sentido, em um sistema federativo, onde está presente a tensão entre homogeneidade e heterogeneidade, entre unidade e diversidade, faz-se necessário avaliar com que grau e intensidade se dão as conexões, a consolidação e/ou aperfeiçoamento das instituições democráticas, visando à compreensão das relações existentes entre federalismo e democracia.

Ao lado dessa complexidade, ao se estudar a organização e o funcionamento do Estado brasileiro com vistas à compreensão de suas políticas educacionais, deve-se ter como referencial o ciclo evolutivo da concentração de poderes no interior desse Estado e as incumbências que o regime federalista impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, tendo em vista que,

conforme destaca Cury (2010, p. 152), “a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos.”

Em face do exposto, acerca do federalismo, podem ser importantes as análises que considerem não somente a visão comparativa e o normativismo ingênuo, mas, sobretudo, aquelas que compreendem a natureza essencialmente política dos processos federativos enquanto mecanismos na solução de conflitos. E, em se tratando de um país heterogêneo e diverso como o Brasil, Kugelmas & Sola (2000, p.67) afirmam:

O que está aqui em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcados por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder. Mais do que um tema específico, a questão da federação no Brasil confunde-se com a própria formação histórica do Estado nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do país.

Como modelo específico de Estado, o federalismo pode ainda se distinguir nos tipos federalismo centrípeto, federalismo centrífugo e federalismo de cooperação, conforme já citado. Para os fins deste trabalho, observa-se que este último, o federalismo de cooperação, pode-se definir, segundo Cury (2010, p. 153), por “equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns”. Este modelo está presente na atual Constituição brasileira, bem como esteve posto em 1934 e 1946, sendo um forte registro jurídico conforme Cury (2010, p. 158), destaca:

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de

regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos.

De certo modo, pode-se depreender que, no federalismo cooperativo, a autonomia dos entes federados em regime de colaboração está condicionada à articulação entre esses entes no que concerne à definição e ao cumprimento das normas gerais, ou seja, pressupõe certo grau de regulação por parte do Estado.

De tal modo, a análise do grau de autonomia e de descentralização de determinado ente federado só poderá ser feita tendo como pressuposto o contexto das relações dos diversos níveis de governo, haja vista que, cada caso concreto parece ter as suas próprias peculiaridades. Sobre o exposto, Vieira (1971, p.80) esclarece:

Em qualquer sistema de relações intergovernamentais existem dois princípios gerais, com base nos quais a autoridade central outorga poder as suas subdivisões.

Na desconcentração, o poder central cria unidades administrativas ou órgãos locais, isoladamente ou formando uma hierarquia, e determina o que podem fazer e como devem fazer. A autoridade central reserva-se o poder de decisão sobre todos os assuntos que envolvem diretrizes fundamentais de governo. A desconcentração tem por objeto descentralizar a execução dos serviços. A unidade desconcentrada será mais ou menos autônoma conforme a soma de poderes que lhe tenham sido outorgados pelo governo central.

Na descentralização, as unidades locais são criadas com certos poderes próprios para administrar certos campos de atividade em que podem usar iniciativa e discernimento próprios. Temos aqui o caso de competência intrínseca.

Na prática, o que encontramos na maioria dos sistemas é um misto de desconcentração e descentralização, em proporção que varia de caso para caso.

No que concerne à dinâmica do regime federativo no Brasil, em termos de evolução de suas práticas e instituições, observa-se certa ênfase na simultaneidade de processos de descentralização e recentralização. Portanto, no percurso deste processo, alguns aspectos são essenciais à compreensão do *continuum*

centralização, desconcentração e descentralização na evolução do regime federativo. Sobre isto, Kugelmas & Sola (2000, p. 63 e 64) destacam:

Tomemos como ponto de partida uma metáfora amplamente utilizada nas análises em torno do regime federativo no caso brasileiro, a da sístole/diástole, ou seja, a da alternância de períodos de centralização e de descentralização na história do país, identificando-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos. Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a “Primeira República” (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abrem um período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Medici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa.

Este relato tantas vezes repetido é, porém, problemático. [...]

Ficam na sombra alguns aspectos de continuidade nestes processos que são essenciais para a melhor compreensão da evolução do regime federativo e da oscilação entre centralização e descentralização. Se há um movimento pendular, não há simetria neste movimento. A célebre metáfora pode induzir a crença de uma anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores a cada movimento pendular, quando o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais.

Sobre o assunto, Borja (1988, p. 28) acrescenta que “o debate sobre autonomia política ou administrativa e sobre descentralização ou desconcentração, não pode hoje se estabelecer em termos antagônicos”.

Em relação ao país, que após a transição democrática, tem como registro indelével a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de cunho federalista e descentralizado, pode-se mencionar uma série de questões a serem equacionadas, dentre as quais, o caráter inconcluso da institucionalização democrática, o aspecto imediatista e provisório de soluções em situações de crise, as dificuldades no encaminhamento de uma reforma tributária, além da imprecisão

dos dispositivos sobre as competências concorrentes, o que, de certo modo, se atém a este trabalho de pesquisa.

As acepções teóricas acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização, tomadas aqui, são somente algumas das abordagens possíveis sobre o assunto com a finalidade de sistematizá-lo e apresentá-lo, sem, contudo, esgotar o tema.

## **1.2 Educação Escolar: Centralização - Desconcentração – Descentralização**

A descentralização do ensino no Brasil remete aos aspectos do regime federativo e da governança educacional, haja vista o desenho complexo de organização e funcionamento do Estado, onde a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios participam do papel de ofertantes e garantidores da educação escolar enquanto direito social. Neste sentido, há que se considerar a desigualdade inter e intrarregional decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição constitucional de competências, ainda, tendo-se em conta que, a educação como direito contrapõe-se à diferenciação nas condições de oferta (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

Diante do exposto, algumas questões se fazem pertinentes, dentre as quais: considerando as desigualdades, como garantir padrões de qualidade na oferta educativa em nível nacional? Considerando os marcos legais existentes, como viabilizar uma articulação intergovernamental entre os entes federados? Considerando o cenário político – institucional, como regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados?

Tais perguntas vêm a reboque do forte movimento de descentralização na estrutura e organização das redes públicas de ensino, a que o Brasil assistiu nas últimas décadas, configurando-se em amplas alterações na concepção, na dinâmica e na gestão pedagógica, administrativa e financeira dos sistemas educativos, multiplicando-se em novas concepções e formas de organização descentralizada, conforme registrado por Mello (2000).

No que concerne à educação, o Art. 211 da Constituição Federal diz textualmente que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, portanto, com normas e finalidades, que se materializam por meio de competências privativas, concorrentes e comuns, donde se pressupõe uma espécie de consórcio que se articula, estando ancorado em um federalismo jurídico – político – fiscal. Em síntese, pretende-se um sistema nacional de educação, articulado e cooperativo sob o federalismo (CURY, 2010).

No percurso desta análise, observa-se que, ao longo do tempo, sistemas de ensino vêm passando por mudanças tendentes no sentido de descentralizá-los. Todavia, nem sempre, essas alterações trazem consigo o reconhecimento e a convicção de valores presentes na descentralização, com vistas à construção de um projeto educativo pluralista e democrático que alcance a universalização da educação básica com qualidade. Geralmente, tais medidas - quase sempre anunciadas em discursos de cunho democratizantes - costumam ser desconcentradoras por parte do Estado brasileiro, na tentativa deste exercer o seu papel fundamental de garantidor da educação escolar, consagrada nos textos constitucionais como um dos direitos sociais subjacentes aos direitos individuais e coletivos.

Acerca do assunto, verifica-se que os processos descentralizadores no Brasil guardam certa similitude, também, com países da Europa, além dos exemplos na América Latina, em função de traços comuns existentes. Para alguns autores, as formas de gestão diversificada, podem variar de acordo com as organizações e as instituições, porém, o que importa é o modo como estas organizações e instituições são tuteladas pelo Estado, pois, segundo Barroso (1995, p.18):

A metáfora do “Estado educador” foi o paradigma da intervenção estatal nestes últimos 100 anos. Isto é, o Estado utilizou o sistema público de educação e ensino para consolidar a sua intervenção e a sua imagem de Estado. Hoje estamos na crise dos Estados – nação e, conseqüentemente, estamos na revisão do papel do Estado em relação a vários setores, entre os quais a educação. Nesse sentido, o Estado, isto é, os atores políticos que constroem a intervenção estatal na sua pluralidade, estão a procurar encontrar formas que permitam redefinir o papel do Estado.

Por sua vez, a desconcentração em suas vertentes territorial e técnica vêm se impondo por razões de eficácia, celeridade e - em função da dimensão e complexidade do Estado moderno - pela adequação das respostas mais próximas e imediatas às solicitações dos cidadãos. Todavia, no campo da administração educacional, não se pode desconsiderar que a expansão da escola pública produzida pelo Estado, na perspectiva universalista e homogeneizadora de um projeto civilizatório, nem sempre atendeu aos critérios das autoridades e racionalidades locais em seu processo expansionista. Pelo contrário, em alguns casos, este processo vem se caracterizando por um movimento de redimensionamento administrativo, calcado em discursos e propostas gerencialistas - modernizantes que, quase sempre, resultam no enxugamento da rede escolar. De tal modo, Lima (2011, p. 86) ao analisar a situação portuguesa e que, guardadas certas particularidades, não é diferente da situação brasileira, observa:

Não obstante a ação dos municípios, dos interesses e das forças locais, o poder central afirmou-se como um ator absolutamente decisivo no processo de expansão da rede escolar pública, desde logo a partir do momento em que passou a impor a implantação de estabelecimentos e a obrigatoriedade da sua frequência.

Ao analisar a descentralização do ensino no Estado de São Paulo, Oliveira (1992), a fez valendo-se de uma distinção proposta por Hévía (1991), segundo a qual a descentralização não constitui um todo, ou seja, ela ocorre em três âmbitos ou domínios principais: o econômico – financeiro, o administrativo e o pedagógico – curricular.

Em relação ao âmbito econômico – financeiro, no Brasil, há definição sobre a vinculação orçamentária para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a subvinculação para o ensino fundamental – no período em análise disciplinada pelo FUNDEF – bem como o estabelecimento do papel da União na complementação do custo – aluno.

Em relação ao âmbito administrativo, a descentralização ocorre com a criação de redes/sistemas municipais, tributários das medidas advindas da interpretação do Ato Adicional de 1834, mantidas e aprofundadas desde então.

Quanto ao âmbito pedagógico – curricular, cabem duas observações: primeira, com relação ao pedagógico há, necessariamente, que se observar uma não uniformidade, uma vez que todas as tentativas nesta direção redundaram em fracasso; segunda, quanto ao curricular, observa-se um contínuo movimento indo de uma uniformização caminhando para a coexistência de uma parte comum nacional e outra diversificada.

Hévía (1991, p.25) reconhece que estes três âmbitos não são excludentes entre si, assim “um governo pode pretender descentralizar em um domínio particular, desconcentrar em outro e centralizar em um terceiro âmbito”. No caso desta tese, no

Capítulo quarto, a autora se valerá desta categorização elaborada por Hévila para analisar a política desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro, no período já citado.

Assim como em alguns países da Europa, nos anos 1980, também, na América Latina, a partir dos anos 1990, as reformas da educação vêm acompanhadas de processos descentralizadores e desconcentradores. Tais reformas educativas trazem consigo novas concepções de elaboração e de planejamento da política educacional que, por vezes, apresentam inconsistências e contradições em relação aos princípios contidos nas propostas e discursos políticos e, em relação às decisões e marcos normativos contidos na operacionalização das políticas.

Neste sentido, faz-se necessária certa contextualização dos princípios de descentralização e de desconcentração na América Latina, para que se possa melhor captar o entendimento acerca dos mesmos nas últimas reformas educacionais empreendidas, em função dos diagnósticos críticos apresentados desde os anos 1980. Conforme já sinalizado na parte introdutória deste estudo, Lobo (1990, p. 6 e 7) tece algumas considerações sobre a descentralização e as suas vertentes. Em relação às mesmas, indica a transferência de funções da administração direta para a indireta e as suas pertinências; tais vertentes abordam, também, no espectro das relações intergovernamentais, as situações de subordinação política, técnica e financeira entre municípios, estados e governo federal, apontando a necessidade de redefinição dos papéis; para, por fim, citar a transferência de funções do Estado para a sociedade civil. Em relação à desconcentração, esclarece que, necessariamente, em maior ou menor grau, acompanha processos de descentralização e de centralização, no que concerne à transferência de competências aos órgãos da Administração Pública. Lobo (1990)

reforça, também, a tese municipalista para as áreas da educação e saúde, observando nuances neste processo.

Ainda, quanto a este debate, para Casassus (1990), descentralização e desconcentração são princípios distintos, apontando que ambos podem ser compreendidos, desde que, contextualizados nos sistemas educacionais da América Latina, por se tratarem de instrumentos de estratégia nas áreas política, econômica, técnico-pedagógica e administrativa. Segundo Casassus (1990, p.17), a desconcentração busca a eficiência da administração central, enquanto a descentralização busca a eficiência do poder local, afirmando que “salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração.” Para melhor compreensão destes processos, ressalva que, quanto as suas modalidades de implementação, os mesmos podem variar em: regionalização, municipalização e nuclearização.

Em termos de política de Estado para a educação, sob esta perspectiva, segundo os marcos regulatórios vigentes e, por conseguinte, seus rearranjos, no Brasil, a responsabilidade pela organização dos sistemas de ensino deixa de ser exclusiva dos estados, pois além de se reconhecer a existência dos sistemas municipais, admite-se ainda, a competência concorrente.

Assim, considerando a questão, Azevedo (2002, p.5) afirma:

No âmbito das políticas educativas implantadas em meados dos anos 90, observamos o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino. Neste contexto, as municipalidades brasileiras vêm sendo as responsáveis pelo aumento das matrículas na educação infantil e na de jovens e adultos, além de, progressivamente, estarem assumindo a oferta da educação fundamental, o que expressa as tentativas de cumprimento das normas legais prescritas na nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

Independentemente das esferas de governo, ao se abordar a estrutura, a organização e o funcionamento das redes públicas de ensino, percebe-se que as propostas de descentralização atingem uma rede escolar bastante extensa e complexa que, em função de suas especificidades - de ordem política, econômica, social, teórica e prática - tem dificuldades na operacionalização das políticas públicas. Isto compromete a eficiência e a eficácia do sistema educacional, bem como, a sua abrangência social e a condução dos processos inerentes à descentralização, embora se reconheça que as medidas façam parte do processo de redemocratização do Estado brasileiro.

Sobre isto, ao comentar o “quadro de referência modernizador e de inspiração tecnocrática, apelando a uma racionalidade econômica e gestonária”, presente nos discursos das reformas educativas de alguns países europeus, dos Estados Unidos da América e, em décadas mais recentes, no Brasil, Lima (2001, p.146) destaca que:

Tais orientações não são exclusivas da educação, afetando outros setores e tendendo a reforçar-se em períodos de recessão econômica, traduzindo-se frequentemente em medidas que incidem nas dimensões econômicas e financeiras das problemáticas mais gerais, e mais complexas, das políticas sociais e da administração pública [...]. Tais esforços de racionalização (compreensivelmente considerados irracionais pelos setores mais afetados), e em geral todas as medidas que consubstanciam políticas sociais restritivas, tendem a ser apresentados como imperativos de modernização. [...] Este enquadramento tem vindo a colocar sob pressão a administração pública e, também, a administração da educação, mas mais numa lógica gestonária do que numa lógica política de (re) distribuição de poderes no seu seio.

No Brasil, no que tange aos órgãos da Administração Pública e os seus servidores, seja no nível da União, do Distrito Federal, dos estados ou dos municípios, em seu cotidiano de trabalho, estes, ao se apropriarem das estratégias de descentralização, interpretam-nas como mecanismo de reestruturação das

competências federativas. Isto ocorre em função de razões fiscais e de restrições quanto aos recursos públicos, incorporadas ao programa de estabilidade econômica e de ajuste fiscal, previstos no plano diretor da Reforma do Estado, em 1995, cujas premissas pautavam-se na modernização, na racionalização e na privatização da gestão de serviços públicos.

Não carece de novidade afirmar que a administração da educação escolar brasileira tem sido qualificada de burocrática, gigantesca, irracional, ineficiente e ineficaz ao longo da história, em uma tentativa de ruptura com as amarras centralizadoras que caracterizam o funcionamento da estrutura educacional. Entretanto, a passagem ou, claramente, a transição rumo aos modelos democráticos, desburocratizados, descentralizadores, enfim, autonômicos (ou que assim se dizem) em educação, não se fazem, necessariamente, sem se considerar as ambiguidades e as contradições inerentes a todo processo de mudança, isto é, não se dá de forma diretiva e linear. Nesta linha de pensamento, os argumentos de Lima (1995, p. 59) são dignos de observação:

[...] de um ponto de vista sociológico, a reforma educativa, e em particular a reforma da administração escolar, não pode ser perspectivada como um artefato, como um simples corpus jurídico-normativo preciso, localizado no tempo, definitivo nos seus contornos formais ou morfológicos. A menos que se incorra na falácia, de resto comum, de identificar totalmente os “modelos” de administração e gestão com o plano de orientações normativas para a ação organizacional (Lima, 1992), isto é, com o corpus jurídico e normativo que formaliza estruturas e produz regras que fatalmente seriam reproduzidas em conformidade no plano de ação (Lima, 1992) em contexto organizacional, teremos de aceitar que um “modelo” de administração e gestão é também, e em certos casos é, sobretudo, as formas diversas eventualmente antagônicas, de interpretação, apropriação, reprodução imperfeita ou parcial, ou mesmo de produção alternativa, nos diferentes contextos sociais e escolares.

No contexto do sistema de educação escolar, sob a perspectiva das competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federados, previstas na

atual Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conforme já mencionado na introdução deste trabalho, urge a necessidade de um sistema nacional articulado, onde a colaboração recíproca dê conta de assegurar a toda – e a cada – criança, jovem e adulto o direito de aprender.

### **1.3 Descentralização e Municipalização**

A evolução da descentralização da educação no Brasil está relacionada à evolução do município em razão do movimento pendular que acompanha ambos os processos. No federalismo brasileiro, a descentralização, além de prever uma repartição de poderes de decisão, faz referência, também, ao regime de colaboração recíproca, situações que trazem em si uma dimensão política e não somente administrativa, pois pressupõem normas e finalidades. Segundo Cury (2010, p. 160), “para evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação, a Lei Maior deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralidade de sistemas (Art. 211)”, corroborando com a ideia de que os princípios e toda a dinâmica de organização e funcionamento da educação ancoram-se na Constituição da República de 1988 e, por conseguinte, nas legislações decorrentes que tratam de alinhar-se à norma constitucional e seguir as orientações da política educacional vigente.

A referência ao movimento pendular na evolução do município deve-se ao fato de que, se em alguns momentos da história se haja ampliado o poder da sua esfera, em outros, se haja restringido. No período colonial, as Câmaras Municipais, em função de seu isolamento territorial, além de vastas atribuições, possuíam de fato um poder político que exerciam nas administrações através dos proprietários

rurais investidos nas funções de mando. A partir da Constituição de 1824 e, em seguida, a abdicação de D. Pedro I, há um processo de redução do poder privado em favor de uma consolidação do poder do Estado, entretanto, assinalado por uma composição de forças políticas advindas do senhoreado rural que não mais atuava no plano restrito das municipalidades, mas em toda a extensão do Império, embora sob a tutela dos Conselhos Gerais, dos Presidentes das Províncias e do Governo Geral. Em razão do Ato Adicional de 1834, com efeito, a influência das Câmaras Municipais e do poder central sucumbiu aos poderes das províncias, haja vista que a Assembleia Provincial passou a tutelar os municípios, em funções administrativas e orçamentárias – financeiras. Todavia, as reações não tardaram e, assim, pela Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, que interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional, reforçou-se mais uma vez o poder central e as províncias perderam parte de suas atribuições. Quanto aos municípios, continuaram sob a tutela das províncias, somente com o direito de eleger seus vereadores e em precária situação de rendas (LEAL, 1986).

Na Primeira República, a Constituição de 1891 não revela qualquer avanço em relação à autonomia municipal, haja vista que vincula a sua evolução às formas de organização dos estados e ao “peculiar interesse” dos municípios, o que dava margem a interpretações diversas. Por sua vez, a Constituição de 1934, embora tenha garantido a autonomia municipal pelo processo eleitoral, pela competência financeiro-tributária e pela organização administrativa e técnica, facultou aos estados o poder de tutela nas questões administrativas e financeiras dos municípios. Já a Constituição de 1937, apesar de manter os departamentos de municipalidades, reduziu a receita e retirou a possibilidade de eleição ao cargo de prefeito, mantendo o sistema de tutela pelos estados. Com o país em fase de reconstrução

democrática, a Constituição de 1946 assegurou a autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, entretanto, concedendo aos estados a prerrogativa de intervir nas finanças dos municípios em caso de irregularidade. O texto constitucional garantiu o princípio da eletividade para os cargos de prefeitos e vereadores, exceto para as capitais dos estados, municípios de estâncias hidrominerais e aqueles considerados de segurança nacional. No período autoritário, a autonomia dos municípios ficou mais uma vez comprometida em função da Constituição de 1967, da Emenda Constitucional de 1969 e de outras legislações durante o regime de exceção. Além da centralização política no país, nos municípios, a escassez de recursos e o aumento de demandas geraram um quadro crítico e emergencial que viria a interferir sobremaneira na situação das municipalidades.

A partir de 1988, o município é erguido ao mesmo patamar dos estados e do Distrito Federal, com plena autonomia, como parte integrante da organização político-administrativa da federação, que constitui a República Federativa do Brasil, de acordo com a análise dos Arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, da Constituição Federal. Dessa forma, a Constituição garante uma expressiva ampliação da autonomia municipal em seus aspectos políticos, administrativos e financeiros, enquanto ente federativo, e mantém o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo consagrado nas constituições republicanas desde 1891, que tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora (MORAES, 2007).

Neste sentido, a evolução do município se materializa pela configuração de sua tríplice capacidade: de *auto – organização e normatização própria*, através de sua Lei Orgânica Municipal e de suas leis municipais; de *autogoverno* mediante a eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores; e, por fim, de

*autoadministração* no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas que lhe confere autonomia da mesma forma que aos estados – membros.

Quanto à evolução da descentralização da educação no Brasil, alguns autores identificam uma histórica indefinição de competências entre as esferas de governo, devido à imprecisão na delimitação de responsabilidade no atendimento à demanda da educação escolar em seus diferentes níveis. As Constituições de 1946, 1967 e 1969 estabelecem a organização dos sistemas de ensino da União, dos estados e do Distrito Federal, entretanto, não delimitam claramente as responsabilidades, fazendo alusão ao universo de jurisdição dos sistemas de ensino. A partir de uma ordenação jurídica comum prevista nas legislações educacionais, a distribuição de competências até a Constituição Federal de 1988 atribuía à União a responsabilidade pelo ensino superior e, aos estados e ao Distrito Federal, a responsabilidade pelo ensino primário e ensino secundário, ou pelo ensino de 1º e 2º graus, conforme a época. De tal modo, até 1988, o estado repartia com o município a responsabilidade pelo ensino fundamental, com este último atuando em função suplementar, portanto, excluído de poder normativo e, também, decisório, embora obrigatoriamente com a atribuição da vinculação de recursos para a educação (ABREU, 1998).

A responsabilidade dos municípios quanto à educação encontra-se pela primeira vez legalmente referenciada na Reforma de Ensino, Lei nº 5.692/1971, que segundo Abreu (1998, p. 40) “previu que legislação supletiva disporia sobre a responsabilidade do estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino (Art. 58),” dispondo também, no Parágrafo Único sobre “a progressiva passagem para a responsabilidade municipal dos encargos e serviços

da educação, especialmente do 1º grau.” Dessa forma, a partir da década de 1970, em movimentos nem sempre simétricos nas distintas regiões, a política de municipalização do ensino se avigora no país, todavia, sem que esteja atrelada a uma política de melhoria da qualidade da educação.

Quanto à Constituição Federal de 1988, desde os debates da Assembleia Nacional Constituinte já se polemizava acerca da municipalização do ensino, pois existiam posições radicais sobre o assunto. Um grupo defendia a responsabilidade da União pelo ensino superior, dos estados pelo 2º grau e dos municípios pelo 1º grau, enquanto outro grupo optava em manter a responsabilidade dos estados pelo 1º e 2º graus. Como resultado desta polêmica, mais uma vez, o texto constitucional não definia claramente as competências quanto à oferta da educação escolar, de modo a promover uma articulação mútua organizada. Abreu (1998, p.41) comenta o assunto:

A indefinição do texto constitucional refletia, na verdade, a impossibilidade de se definir em nível nacional uma distribuição de competências entre estados e municípios em relação à oferta da educação escolar, notadamente do ensino fundamental, face à extrema diferenciação entre as regiões brasileiras quanto à capacidade de arrecadação tributária e de investimento na educação dos entes federados e quanto as suas diferentes participações historicamente construídas na oferta do ensino. Em consequência, a Constituição de 1988 optou por não atribuir a responsabilidade pelo ensino fundamental exclusivamente aos estados ou aos municípios.

Em 1995, a ausência de explicitação de forma coerente das responsabilidades e competências de cada uma das esferas de governo, de modo a gerar desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos entre os entes federados, ensejou o Governo Federal a apresentar ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 233 - A, na qual fica estabelecida a definição clara de responsabilidades dos diferentes níveis de governo quanto ao atendimento das

necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental. Ao ser aprovada, a proposta tornou-se a Emenda Constitucional nº 14/1996, que se revelou fortemente indutora à municipalização do ensino brasileiro.

#### **1.4 Revisões da Produção Acadêmica Recente sobre Municipalização no Estado do Rio de Janeiro**

Diferentes fóruns da sociedade civil organizada têm discutido a gestão descentralizada dos serviços públicos. Em relação à educação, especificamente, têm sido elaborados trabalhos acadêmicos que abordam a questão pelo viés da substituição do modelo burocrático - tecnicista de gerenciamento da educação por um modelo descentralizado - participativo. Tais trabalhos não se alicerçam apenas em instâncias de decisão, mas, se apoiam, também, nas bases conceituais de formulação de políticas educacionais e nos processos em que o problema se inscreve. Dentre os estudos mais recentes que focam a política e a gestão da educação no Estado do Rio de Janeiro, alguns se concentram em analisar as medidas de descentralização pela via da municipalização, por vezes, delimitando o campo da pesquisa a municípios específicos.

Sob essa perspectiva, em relação ao processo de municipalização, pode-se citar, dentre outros, os seguintes trabalhos de dissertação: em 1992, “Municipalização do Ensino em Nova Perspectiva”, de Gleisi Heisler Neves (FGV); em 2000, “Municipalização do Ensino como Estratégia de Descentralização: Implantação no Estado do Rio de Janeiro”, de Maria de Fátima Barros Pimenta (UFF); em 2003, “As Razões da Descontinuidade: Centralização e Descentralização do Ensino no Estado do Rio de Janeiro – O Exemplo de Paracambi”, de Lincoln de

Araújo Santos (UFF) e, recentemente, em 2008, “O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ”, de Carlos Alfredo Pereira Baumann (UCP).

A análise de Neves (1992) considera que as políticas sob o manto do autoritarismo se valeram de soluções jurídico-administrativas que acabaram por revestir o processo de municipalização de muitas incertezas e discontinuidades. Todavia, acrescenta que, ainda assim, a participação dos municípios nas matrículas do ensino fundamental tem crescido bastante, o que demanda à política de descentralização uma reformulação em sua concepção e planejamento.

A leitura dos trabalhos realizados na década de 2000 revela que houve uma mudança no perfil de atendimento público à demanda pelo ensino fundamental, muito provavelmente, como efeito da municipalização induzida pela Lei nº 9.424/1996, que regulamentava o FUNDEF (1998 – 2006), criado pela EC nº 14/1996.

O trabalho de Pimenta (2000) aponta a falta de condições dos municípios do Estado do Rio de Janeiro para com a atribuição das matrículas do ensino fundamental, alegando a necessidade da parceria do estado para o atendimento pleno, o que pode significar um aprimoramento das relações político-institucionais entre o estado e os municípios. Considera, também, necessária a definição de normas por parte da União para que se opere plenamente o federalismo cooperativo, haja vista, as dificuldades encontradas no processo de municipalização durante o período de sua pesquisa.

A pesquisa de Santos (2003) toma o Município de Paracambi como exemplo para desvelar a dinâmica da descentralização da educação no Estado do Rio de Janeiro, evidenciando as discontinuidades administrativas entre os governos e

abordando em seu estudo os acordos políticos – partidários de grupos agregados aos núcleos de poder do estado e dos municípios. Em seu trabalho revela que a municipalização em Paracambi esteve respaldada pelo pacto político das elites dirigentes municipais e estaduais, gerando equívocos à concepção de municipalização e interferências em seu desenvolvimento no estado. Sugere ainda, que a política de municipalização consolidou a manutenção dos interesses de grupos aliados no Estado do Rio de Janeiro.

Sobre o estudo de Baumann (2008), que analisa a municipalização em Petrópolis, pode-se observar que as competências oriundas das legislações vigentes quanto ao pacto dos entes federados sobre a municipalização, ainda são “motivo de interpretações díspares” e que a ação política se realizaria em função de oportunidades, deixando, assim, de priorizar as necessidades. Sua análise constata uma modesta adesão ao PROMURJ, possivelmente, em função de convênio existente entre a prefeitura de Petrópolis e a rede privada de educação daquele município. Reforça, também, a urgência de que novas pesquisas possam elucidar a complexa questão da municipalização no Estado do Rio de Janeiro, preferencialmente, enfocando as implicações decorrentes do financiamento da educação no processo de municipalização.

A partir da década de 1990, diante das alterações na legislação e das mudanças ocorridas nas redes/sistemas municipais/estadual do Rio de Janeiro, bem como no papel regulador e avaliador da União e do próprio estado, novos estudos e pesquisas fazem-se necessários para elucidar os efeitos das recentes medidas na política educacional.

## **CAPÍTULO 2**

### **DINÂMICA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**

O capítulo segundo aborda a dinâmica da educação escolar sob os prismas do Ato Adicional de 1834, das Propostas de Reformas Educacionais e das Leis de Diretrizes e Bases enquanto referências essenciais e determinantes à análise dos cenários que vieram a forjar o movimento descentralizador entre as esferas do poder público no Brasil.

#### **2.1 Sob o Ato Adicional de 1834**

Até a segunda metade do século XVIII, a Companhia de Jesus se tornou a ordem religiosa dominante no Brasil e desenvolveu um trabalho considerável na área educacional. Desse modo, no Brasil Colônia, as poucas iniciativas no campo educacional se concentraram na missão jesuítica, sendo estes religiosos os quase únicos educadores<sup>8</sup> ao longo de 210 anos (1549 -1759). Os jesuítas, de certo modo, imprimiram as marcas da língua culta, da defesa da fé e da unidade da cultura como elementos de integração nacional à educação ofertada na época (AZEVEDO, 1958).

Ocorre que, em 1759, a Companhia de Jesus é expulsa de Portugal e de suas colônias sob a alegação de que detinha um grande poder econômico e de que educava para a ordem religiosa, não pensando nos interesses lusitanos. No reinado de D. José I, Sebastião José de Carvalho e Mello, o Marquês de Pombal, então, Primeiro Ministro, procurava recuperar a economia do país e concentrar o poder

---

<sup>8</sup> Embora, os religiosos franciscanos, beneditinos e carmelitas tenham aqui chegado em 1580, não assumiram o papel de educadores como função principal, de acordo com Fernando de Azevedo em *A Cultura Brasileira. Introdução ao estudo da cultura no Brasil*. Tomo Terceiro A Transmissão da Cultura. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.

real; sua intenção era tornar Portugal uma metrópole, fazendo com que a elite portuguesa fosse formada dentro dos parâmetros da modernidade.

O episódio de expulsão da Companhia de Jesus, atribuído ao Marquês de Pombal, fez com que se desmantelasse a estrutura de ensino criada pelo sistema jesuítico, ficando o país sem educação elementar e média, pois a proposta de educação concebida oficialmente não se mostrou exitosa. As reformas pombalinas tinham como objetivo uma nova ordem econômica pretendida para Portugal, na qual, o Brasil, sua maior colônia, teria papel preponderante pela exploração de suas riquezas. Sobre o quadro educacional neste período, Haidar e Tanuri (1998, p. 59, 60) comentam:

Ao afastar os jesuítas e ao assumir a responsabilidade pela instrução pública, Pombal pretendia não apenas renovar o ensino em seus métodos e processos, mas laicizá-lo em seus objetivos, colocando-o a serviço dos interesses civis e políticos do Império Luso. Entretanto, proscritos os inicianos aos quais estivera confiado o ensino, devia-se recriar todo um sistema educacional. Tal programa, parcialmente realizado em Portugal, não se cumpriu no Brasil, e o ensino que se reconstruiu sobre as ruínas do sistema jesuítico, nas décadas posteriores, fragmentado nas aulas régias de humanidades, ciências e primeiras letras, tardariam muito a organizar-se.

Em 1763, muda-se a sede do vice-reinado de Salvador para o Rio de Janeiro, pois se acreditava que esta se tornaria a capital da América portuguesa. Segundo Bicalho (2011, p. 1), “a cidade, desde o início do século XVIII, seria a *cabeça* e o *locus* articulador do território centro-sul da América e do espaço aterritorial do Atlântico, por sua importância para a sustentação da monarquia.” Em 1807, porém, as tropas francesas invadiram Portugal e, em 1808, D. João VI foge para o Brasil, onde se instalou com a proteção do governo inglês que exigiu a abertura dos portos brasileiros às demais nações. Esta medida é considerada importante porque possibilitou ao Brasil expandir a sua comercialização, dando o

primeiro passo rumo à emancipação econômica e, em certa medida, preparando o cenário para a independência política que estava por vir.

Com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, este passou à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves e, por intervenção de D. João VI, algumas mudanças se anunciaram no campo educacional, como a abertura de escolas, de academias e da biblioteca pública, objetivando atender à corte. Entretanto, tais iniciativas se concentraram em escolas militares para prover a defesa do Reino e em cursos na área de medicina, comércio, agricultura, química, desenho técnico, pintura e artes; a educação elementar era um privilégio das elites que, de modo geral, recebiam-na em suas casas. De certo modo, isto evidencia que, com o ensino militar, superior e técnico, havia maior preocupação por parte da administração do Reino Unido.

Na ocasião, ainda que houvesse para a metrópole portuguesa as perspectivas de um movimento iluminista, este permaneceu preso à tradição cultural da imitação, memorização e erudição literária; obtendo avanço, entretanto, na formação de uma burocracia administrativa mais moderna e eficiente para a época. Por aqui, os professores régios, de certa forma, impulsionaram os sentimentos liberais e as ideias filosóficas do iluminismo ao longo dos trinta anos que antecederam a Independência do Brasil. Todavia, por cerca de meio século, foram raras as iniciativas<sup>9</sup> e as influências no campo educacional, dir-se-ia mesmo, tempos

---

<sup>9</sup> “Nessa nova conjuntura foram criados, em 1808, o curso de cirurgia, na Bahia, o de cirurgia e anatomia, no Rio de Janeiro e, também, a Academia Real de Marinha. Em 1810, fundou-se a Academia Real Militar, que, em 1858, passou a se chamar Escola Central e, em 1874, foi transformada em Escola Politécnica, a qual, no século XX, passou a ser a Escola Nacional de Engenharia. Esses cursos representaram a inauguração do nível superior de ensino no Brasil. Entretanto, vale registrar que alguns deles eram, em verdade, aulas com um nível mais elevado e outros tinham a finalidade profissionalizante. Esses cursos representam a ruptura com o ensino jesuítico, embora tal ruptura não tenha contribuído para mudar substancialmente o ensino. Assim sendo, o ensino imperial se dividiu em três segmentos: primário (curso para ensinar a ler e a escrever), secundário (para manter as aulas régias) e superior”, conforme Maria de Lourdes Mariotto Haidar e Leonor Maria Tanuri. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de

de abandono e de transição. Além de esparsas, as realizações se concentraram nas áreas de provimento à defesa militar, do ensino superior e técnico, sem que houvesse a mínima atenção à realidade social do povo, comprometendo a educação escolar de base da população.

No Brasil Império, a partir da Independência<sup>10</sup> e da adoção do regime monárquico, logo de início, não se configurou uma mudança no quadro situacional da educação, haja vista que as escolas de instrução elementar eram escassas em algumas províncias e, sequer, existiam em outras. Talvez, em razão do estado preocupante da situação, na Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, em 03 de junho de 1823, poderiam estar a surgir novas perspectivas, pois na sessão de abertura e instalação dos trabalhos, Dom Pedro I alertou para a necessidade de uma legislação sobre a educação pública do novo Estado. A questão posta em debate pelas autoridades e pelos parlamentares trouxe consigo os anseios para que se criasse e se organizasse um sistema de escolas públicas em todo o território, ancorado em um plano geral para a instrução pública. Entretanto, se observa que, com a dissolução da Assembleia Constituinte, em 12 de novembro de 1823, e a outorga da primeira Constituição do Brasil, em 1824, a preocupação com a instrução pública não passaria de uma linha no texto constitucional, onde se afirmava que a mesma era gratuita a todos os cidadãos do Império<sup>11</sup> (CHIZZOTTI, 2005).

---

Diretrizes e Bases. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Educação Básica: políticas, legislação e gestão Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

<sup>10</sup> A instalação do Vice-Reinado começou a incomodar a metrópole, crescendo o descontentamento, pois os portugueses se encontravam nas mãos dos ingleses, reclamando a volta da família real para Portugal. Esse cenário levou, à Revolução do Porto, em 1820, que culminou com o retorno da família real e, devido ao crescente movimento político, no Brasil, que exigia a ruptura com a metrópole, aumentaram as pressões que culminaram com a decisão de D. Pedro I proclamar a Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822. Fonte: <http://bndigital.bn.br/redememoria/indbras.html>. Acesso em março/2011.

<sup>11</sup> Pela primeira vez, surge a ideia de sistema nacional de educação, que acabou não vingando no texto constitucional, embora tenham sido propostas a graduação das escolas e a distribuição racional por todo o território nacional do ensino elementar. A ampliação da rede escolar foi dificultada devido à base escravocrata da sociedade brasileira, em que apenas uma elite estudava. Quanto à eficiência

A Constituição de 1824, Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, esteve marcada por forte centralismo administrativo e político, pois além das funções legislativa, executiva e judiciária, adotou a função moderadora centrada na figura do Imperador. O contexto político do país era o da ascensão do liberalismo e do constitucionalismo, cujos aspectos teóricos estavam baseados na Constituição Francesa.

No decurso dessa Constituição, foi promulgado o Ato Adicional, em 12 de agosto de 1834, de suma importância para os rumos da educação, como se verá adiante. Por este dispositivo legal, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais e foi suprimido o Poder Moderador, que veio a ser restaurado em 1840, por via de Emenda Interpretativa.

Sobre a educação, a primeira Constituição brasileira trazia consigo somente dois incisos, um dos quais se referia à ideia de gratuidade da instrução primária e o outro se reportava ao ensino superior de Ciências, Belas Letras e Artes. Quanto à atribuição de competências para a efetivação da tarefa educativa, somente, em 1º de outubro de 1828, é promulgada a lei que cria as Câmaras Municipais, delegando-se a estas, a criação de escolas de primeiras letras em cada cidade e vila do Império (VIEIRA, 2008).

Não se pode desconsiderar que, embora para cada fase do Período Imperial, Primeiro Reinado, Regência e Segundo Reinado, houvesse, pelo menos, uma iniciativa legal, o tratamento dado à educação esteve sempre sob a dependência das ameaças à garantia da integridade do Império.

---

do atendimento escolar, de certo modo, era duvidosa, pois a educação escolarizada não era prioridade. Também não vingou o projeto de descentralização do poder, que delegava às províncias “promover a educação da mocidade” de acordo com Antônio Chizzotti em A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

No Primeiro Reinado, onde os laços de domínio e dependência existentes ainda se mantinham fortes, o projeto de Reforma Januário da Cunha Barbosa (1826) que pretendia a regularização do ensino em quatro graus e a adoção do método mútuo, sucumbiu à fragilidade infraestrutural. Em sua concepção, a referida Reforma trouxe consigo as ideias da educação como dever do Estado, da distribuição racional das escolas e a necessidade de graduação do processo educativo; em suma, propôs a organização de um sistema nacional de instrução pública. Com a elaboração da Lei das Escolas de Primeiras Letras, Lei Geral, em 15 de outubro de 1827, houve uma tentativa de viabilizar as orientações contidas no projeto da Reforma e de instalar escolas primárias em todas as cidades e vilarejos, tentando estabelecer determinadas responsabilidades sobre educação para as províncias, contudo, o que veio a se revelar, foi, tão-somente, mais uma promessa não cumprida (VIEIRA, 2008).

Mais adiante, a Lei das Câmaras Municipais, instituída em 1º de outubro de 1828, estipulou a norma para a estruturação e o funcionamento das Câmaras, e para a realização das eleições; porém, por outro lado, a norma subordinou as municipalidades aos presidentes das províncias, representando, ao mesmo tempo, um avanço e um retrocesso. A referida lei mostrou-se pouco eficaz em suas funções no plano educacional, haja vista que os municípios detinham poucos recursos e múltiplas atribuições, convertendo-se apenas em peças auxiliares do mecanismo central. Por sua vez, as determinações do Império nem sempre eram postas em prática pelos intendentess, ocasionando, desta forma, certa autonomia local em relação aos distantes centros de decisão. As disposições da Lei das Câmaras Municipais perdurariam até a promulgação da Constituição Republicana, em 1891, já que em seu Art. 68 estabelecia que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique

assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse”; entretanto, o que se verificou na prática foi um recrudescimento da centralização do poder no executivo. A autonomia dos municípios ficou ainda mais reduzida (SAVIANI, 2008).

Para Faoro (2008, p. 353), a lei de criação dos municípios, além de não expressar as ideias constitucionais, também não contemplou os anseios sociais. E o autor explica ainda:

[...] a incapacidade financeira das câmaras municipais, mal que a regência não cuidou de remediar, deixava-as inermes diante do poder econômico, concentrado no interior, nas mãos dos fazendeiros e latifundiários. Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judiciariamente. A semente do caudilhismo, jugulada há um século e meio, brota e projeta seu tronco viçoso sobre o interior, sem lei, sem ordem e sem rei.

A legislação no Primeiro Reinado nos fornece alguns elementos necessários à compreensão sobre a concepção de projeto educativo que as elites dirigentes tinham para o Brasil, no período Imperial. Os documentos revelam a ausência de compromisso com a educação como dever do Estado, pois conforme afirma Chizzotti (2005 p.50):

A Constituinte de 1823, com todos os arrazoados patrióticos e exultantes, em seis meses de trabalho, produziu mais discursos veementes e oradores esfuziantes sobre a instrução, que diretrizes fundamentais para a educação nacional.

O desinteresse e a falta de empenho, mais adiante, trariam consequências à estrutura e à organização do sistema educacional e, por conseguinte, ocasionariam alguns desdobramentos ao processo de descentralização da educação escolar. Sobre o assunto, Chizzotti (2005 p.53) destaca:

[...] O texto final da Constituição de 1824 simplifica a redação, prescrevendo no Artigo 32: “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. [...] Os direitos e garantias, especificamente os direitos à educação, atendiam diretamente às reivindicações dos liberais de Portugal, onde D. Pedro empenhava-se em manter seu direito à sucessão de D. João VI. A gratuidade universal à educação primária, genericamente proclamada e candidamente outorgada na Constituição, não derivou de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado.

Com a abdicação de Dom Pedro I e a criação da Regência, os liberais, em função do clima de instabilidade política e dos problemas econômicos, dentre outros fatores, acabaram por ter iniciativas com vistas à descentralização em favor das províncias. Esta situação veio a resultar na promulgação do Ato Adicional à Constituição de 1824, aprovado pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, como reação política à centralização do Império. O Ato Adicional nº 16 determinou a descentralização da instrução pública, tornando-a competência das Assembleias Legislativas Provinciais, embora, alguns parlamentares entendessem se tratar de competência concorrente à do poder central<sup>12</sup>.

O Ato Adicional de 1834 ao descentralizar o Império, tomou como medidas a criação das Assembleias Gerais Provinciais, a extinção do Conselho de Estado e a transformação da Regência trina em una. De certo modo, a ação reformista dos liberais defendia a descentralização das províncias, o que evidencia ser o Ato Adicional não uma ação política isolada, mas, sim, uma ação que resultará de uma estratégia de descentralização do Império por etapas. Nesta ação descentralizadora, os liberais tiveram a oportunidade de definir os rumos dos negócios públicos em relação às províncias e de formalizá-los em atos jurídicos, inclusive os de sua competência. Tais disposições determinavam que a educação elementar e as suas demandas fossem transferidas às províncias.

---

<sup>12</sup> Fonte: [www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_ato\\_adicional\\_1834](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_ato_adicional_1834). Acesso em março de 2011.

Pelas disposições contidas no Ato Adicional, dentre as mudanças estabelecidas, os Conselhos Gerais de Províncias foram substituídos pelas Assembleias Legislativas Provinciais, as quais puderam legislar sobre educação, justiça, economia etc. Em seu Artigo 10 § 2º, o Ato Adicional confiou às Assembleias Legislativas Provinciais o direito de “legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la”, instituindo, desta forma, a competência dos poderes gerais e provinciais no campo educacional.

Para alguns estudiosos da educação, como se verá adiante, o citado documento concorreu para a dualidade de sistemas de ensino, o geral e o local, trazendo à tona a discussão sobre a centralização e a descentralização de ensino, em seu aspecto concorrencial do poder central em relação às províncias e, também, quanto ao aspecto das competências exclusivas destas. Ainda, para outros interessados no assunto, revelou o pouco compromisso das autoridades com a educação dos menos favorecidos economicamente. Conforme destaca Sucupira (2005, p.61):

[...] A autonomia das províncias e a descentralização educacional denotavam resquícios do federalismo americano. Nesse regime político, cabe aos Estados a responsabilidade pela educação, em geral, e se atribui à comunidade local poderes para organizar e gerir suas escolas primárias e secundárias, levantando taxas específicas destinadas à manutenção dos estabelecimentos escolares. Ocorre, no entanto, que nos Estados Unidos, tal descentralização não proveio da Constituição nem de lei do Congresso. Resultou de uma tradição que remonta aos pioneiros calvinistas da Nova Inglaterra, desde a famosa lei pitorescamente denominada *That old deluder Satan*, de 1642. No Brasil, ao contrário, herdamos uma tradição fortemente centralizadora da Coroa Portuguesa de tal ordem que, na Colônia, um professor régio, a fim de obter uma licença para tratamento de saúde, era obrigado a dirigir-se ao Conselho Ultramarino. Consequentemente, a intenção do Ato de remover dificuldades oriundas de ações desvinculadas das realidades locais e de fortalecer o poder provincial não produziu os efeitos desejados no campo da instrução pública. Não fez nascer nas assembleias provinciais a consciência do imperativo democrático-liberal de universalizar a educação básica.

Para Azevedo (2008, p. 74), o Ato Adicional negou a possibilidade de se estabelecer um sistema unitário de ensino para o Brasil à época, conforme explicita:

Do ponto de vista educativo, o Ato Adicional, aprovado em 6 de agosto de 1834 e que resultou da vitória das tendências descentralizadoras, dominantes na época, suprimia de golpe todas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica dos sistema em formação que, na melhor hipótese (a de estarem as províncias em condições de criá-los), se fragmentaria numa pluralidade de sistemas regionais, funcionando lado a lado, - e todos forçosamente incompletos -, com a organização escolar da União, na capital do Império, e as instituições nacionais de ensino superior, em vários pontos do território.

Segundo Azevedo (2008), alguns analistas da educação (HAIDAR; TANURI, 2004; OLIVEIRA, 1992), consideram que o Ato Adicional de 1834 marca o movimento de descentralização da educação no Brasil.

Ao longo da história, a origem de muitos problemas concernentes à organização do sistema de ensino público no Brasil, vem sendo atribuída ao Ato Adicional de 1834, mas, conforme já mencionado anteriormente, a educação pública e a sua estrutura organizacional e funcionamento não eram o foco de atenção por parte do poder constituído e das classes dirigentes, ambos omissos e desinteressados pela educação das classes populares. Em que pesem a retórica pedagógica e o discurso da classe política, enaltecendo a educação e a grandeza das nações que nela apostaram como o caminho para o desenvolvimento, há que se considerar o descaso das elites governantes com a educação pública dirigida aos mais necessitados, além da dinâmica que se faz presente acerca do movimento pendular entre centralização e descentralização. Quanto ao exposto, Vieira (2008, p. 42) se pronuncia:

Tal situação decorreria de todo um descaso para com a educação pública e não necessariamente da organização administrativa pretendida pela Lei de 1834. Em verdade, com este instrumento legal, se torna explícito o anúncio

de um movimento pendular que vai se fazer presente ao longo da história da educação no Brasil, a saber, o conflito entre centralização e descentralização.

A pouca clareza de vários Artigos no Ato Adicional e as medidas tomadas pelas províncias em resistência ao poder geral e à Constituição, geraram algumas rebeliões<sup>13</sup>, fazendo ganhar corpo o movimento conservador regressista que defendia as medidas centralizadoras como forma de garantir a ordem e o progresso. A precariedade da instrução nas províncias, percebida por vários ministros de Estado, corroborou com a desaprovação ao projeto descentralizador, ao mesmo tempo em que reclamou maior atuação do governo central no campo da instrução pública. Sobre o exposto, Sucupira (2005, p.61) afirma que “o princípio de descentralização educacional consagrado pelo Ato Adicional não foi aceito pacificamente sem críticas.” Quanto ao entendimento dos parlamentares acerca do assunto, acrescenta: “o ponto nodal da questão estava em saber se a competência conferida às assembleias provinciais, em matéria de educação, era privativa. Ao que parece [...] é que se tratava de uma competência concorrente.” Embora, Sucupira entenda que se tratava de competência concorrente, prevaleceu o entendimento de que seria competência privativa.

Devido à proposta de descentralização, cada província tornou-se responsável pela organização de suas redes de ensino primário e secundário, embora este nível fosse normatizado pelo poder central. Assim, criou-se uma grande diversidade no incremento da instrução elementar e secundária, considerando-se que somente as províncias dotadas de recursos financeiros e projetos voltados à implementação da instrução avançaram na efetivação desses graus de ensino. Nas

---

<sup>13</sup> Entre 1831 e 1840, são várias as insurreições no Brasil: Sabinada, na Bahia; Balaiada, no Maranhão; Farroupilha, no Rio Grande do Sul, e Cabanagem, no Pará. FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

províncias, onde os recursos eram escassos, a instrução elementar e secundária não passou de uma quimera<sup>14</sup>.

Com a desorganização da estrutura educacional, levando ao entendimento de que a descentralização havia ocasionado tal situação, a partir de 1870, se passaria a defender mais marcadamente a interferência do governo central na tarefa educativa.

Quanto às competências sobre a instrução pública, a cargo da administração nacional ficaram o ensino superior, a normatização do ensino secundário e a organização escolar do Município Neutro. Por força do Ato Adicional, foi conferido à cidade do Rio de Janeiro o status de Município Neutro, desmembrado da Província do Rio de Janeiro, cuja sede de governo era Niterói.

O entendimento sobre a concepção de educação em determinado momento histórico, requer, antes de tudo, a compreensão de como o poder público operacionaliza o ensino em forma de planos, programas e projetos sob a égide de marcos legais, normas e regulamentos, caracterizando assim a política educacional. Entretanto, como antecedente, pressupõe-se que haja uma percepção coletiva para que a educação enquanto “problema nacional” se torne um problema governamental, e seu significado venha a atender às pressões sociais, objetivando os devidos desdobramentos na operacionalização da política educacional. Quanto ao assunto, Azanha (2004 p. 68) complementa:

---

<sup>14</sup> Em função do exposto, no século XIX, a organização escolar brasileira apresentava graves deficiências qualitativas e quantitativas. Existiam poucas escolas de primeiras letras, não havia pessoal preparado para o magistério e a carreira docente carecia do devido amparo profissional. Diante dessa realidade, abria-se uma discussão em torno da necessidade de criação das Escolas Normais com o objetivo de divulgação do saber, das normas, das técnicas necessárias à formação de professores. Criam-se as primeiras escolas para a formação do magistério em: Niterói (1835), Bahia (1836), Ceará (1845) e São Paulo (1846). Fonte: [www.histedbr.fae.unicamp.br](http://www.histedbr.fae.unicamp.br).

[...] sem as pressões sociais que decorrem de uma percepção coletiva, a simples existência de determinados fatos pode não ser uma questão de governo, isto é, um problema nacional.

Somente quando essa consciência se generaliza e se difunde amplamente na sociedade é que se pode falar de um problema em termos nacionais e de governo. Nesse sentido restrito, pode-se dizer que problemas nacionais de educação brasileira são relativamente recentes e talvez nem mesmo sejam mais antigos do que a República. Antes disso, as questões educacionais estiveram circunscritas à formação dos filhos das famílias abastadas e ao recrutamento de funcionários nas administrações colonial e imperial. Problemas esses não nacionais, mas bem localizados e a reclamarem soluções específicas.

O cenário político, econômico e social, além dos conflitos regionais e das reformas do Código de Processo Criminal (1832), seguidos do Ato Adicional (1834), de certo modo, determinou a formação dos partidos políticos, os quais, dentre outras ações, atuaram nas discussões sobre o projeto de descentralização no Brasil, já àquela época, em função de seus interesses locais e regionais (CARVALHO, 1988).

O que se depreende do quadro histórico, neste período e, até certo ponto, se alonga até a Primeira República, refere-se ao fato de que as iniciativas quanto à expansão educacional, no nível primário e no nível secundário, foram insuficientes em função das províncias com os seus poucos recursos, sem apoio financeiro do governo central, não poderem organizar e fazer funcionar as escolas. Em várias províncias apelou-se para que as Câmaras Municipais colaborassem com a manutenção da instrução elementar, realizando um trabalho conjunto, onde, entretanto, existia um grau de subordinação dos municípios às províncias, que ainda se faz presente. A contribuição de particulares também era solicitada pelas províncias, que apelavam junto às pessoas influentes nas localidades para a obtenção de recursos com vistas à tarefa da instrução pública, despertando, desde então, a sanha clientelista que persiste ainda.

Em termos de realizações educacionais, em 1836, a Província do Rio de Janeiro contava com uma Escola Normal (em Niterói) com 17 alunos e 24 escolas de

primeiras letras, sem que fosse especificado o quantitativo de alunos no relatório encaminhado pela referida província. Na ocasião, procede registrar a criação do Colégio Pedro II, em 02 de dezembro de 1837, data de aniversário do Imperador, ainda menino. Instituído como estabelecimento modelo de estudos secundários, o Colégio Pedro II foi criado pelo Ministro da Justiça Bernardo Pereira de Vasconcellos, através de um Decreto, que converteu o Seminário de São Joaquim no único colégio de instrução secundária oficial do país. As instalações se situavam na antiga Rua Larga, atual Av. Marechal Floriano Peixoto, no centro histórico da cidade do Rio de Janeiro, e ainda funcionam em dias atuais. O Colégio Pedro II, considerado uma escola padrão, serviria de parâmetro para os outros liceus, como o de Angra dos Reis (1839); o de Campos (1844) e o de Niterói (1847), os dois últimos ainda existentes e pertencentes à Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro (HAIDAR e TANURI, 1998).

## **2.2 Sob as Propostas de Reformas Educacionais**

O quadro socioeconômico do Brasil, em termos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, a partir de 1840, com os lucros da lavoura de café, apresentou diferenças em relação ao ciclo da lavoura de cana – de – açúcar, pois quanto à economia, apesar de conservar o latifúndio e a monocultura, o ciclo do café possibilitou a urbanização do interior, não se incompatibilizando com as lavouras de subsistência, estimulando a diversificação de culturas e incrementando a exportação e a circulação de mercadorias (SODRÉ, 1973).

Ao se tentar desvendar o jogo das forças sociais e os arranjos dos blocos de poder no país, precisa se levar em conta as determinações internas e externas que

configuram e movimentam as situações e os fatos ao longo da história, a fim de tornar possível, ou pelo menos mais claro, o entendimento acerca das transformações da sociedade brasileira e seus brasis<sup>15</sup>, em suas três idades: colônia, monarquia e república. A conjuntura econômica revela que estávamos passando de uma sociedade exportadora com base rural-agrícola para uma sociedade urbano – agrícola – comercial, sendo esta, verdadeiramente, uma decorrência do capitalismo internacional. As cidades passaram a serem polos dinâmicos do capitalismo brasileiro, reorganizando o sistema de trabalho urbano com o surgimento de novas categorias econômicas e exercendo atração a um contingente populacional de renda alta, média e baixa (RIBEIRO, 1998).

Em relação às iniciativas no campo educacional, ainda no Município Neutro, cabe registrar a reforma do Ministro Luiz Pedreira do Couto Ferraz que propôs a criação do ensino primário de 2º grau e o Regulamento da Instrução Primária e Secundária, pelo Decreto nº 1.331 A, de 17 de fevereiro de 1854, instituindo a Inspeção Geral da Instrução Primária e Secundária, com a atribuição de fiscalizar e orientar o ensino público e particular dos níveis primário e médio na cidade do Rio de Janeiro. Rocha (2010, p.129), assim se pronuncia sobre os aspectos da estruturação funcional da educação neste dispositivo legal:

O Decreto-Lei Couto Ferraz, de 1854, é um ponto de inflexão nas políticas públicas de educação ao longo do Império. Foi ele quem estabeleceu pela primeira vez uma estruturação funcional da educação, que vinha sendo requisitada desde a primeira lei de educação de 1827. Na compreensão que obtivemos com o estudo do Decreto-Lei Couto Ferraz, chegamos à conclusão de que ele constituiu um paradigma propositivo por parte do Estado na construção educacional, num contexto histórico em que as questões da unidade nacional se encontravam equacionadas. [ ... ] As características dessa primeira grande matriz reguladora da política de educação são de um Estado fortemente proponente da educação, visto ser o caráter ativo muito mais pela regulação e fiscalização do que

---

<sup>15</sup> Expressão usada por Octávio Ianni. Tendências do Pensamento Brasileiro. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 2000

propriamente pelo investimento público, embora este seja também instigado por ministros e políticos em geral comprometidos no entendimento do papel da educação na formação da sociedade civil. Ali se estabeleceu pela primeira vez uma sistemática de inspetoria do ensino, bem como uma estruturação funcional da educação, via ordenação de suas instâncias. Deu-se o controle sobre o ensino privado, especialmente pelas exigências de exame de capacidade intelectual dos candidatos a mestre. Definiu-se a obrigatoriedade escolar, ainda que de forma frouxa, sem estabelecer sequer a faixa de idade. Outro aspecto fundamental para caracterizar essa fase histórica é a atribuição ao Estado da responsabilidade na construção educacional. A educação é obrigatória, porém, o princípio somente se aplicará com o aprimoramento da oferta estritamente pública ou com apoio público.

Diante deste cenário, principalmente, no Município da Corte, ocorreram algumas mudanças significativas na educação. Além da criação da Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária, em 1854, conforme já sinalizado, estabeleceram-se normas para o exercício da liberdade de ensino; criou-se um sistema de preparação de professores primários e reformularam-se os estatutos do Colégio de Preparatórios; criou-se, também, a escola para o ensino de cegos. Em 1855, reelaboraram-se os estatutos da Academia de Belas Artes e da Aula de Comércio da Corte, além de se reorganizar o Conservatório de Música. Em 1856, criou-se a escola para o ensino de surdos e escolas femininas para o nível secundário. Contudo, este período pleno de realizações, acabou por beneficiar mais o ensino superior, ficando os demais níveis de escolaridade aquém do esperado, com exceção de alguma melhora percebido no nível primário e secundário, especificamente no Rio de Janeiro (HAIDAR e TANURI, 1998).

De tal modo, era fácil constatar que não havia uma política integrada entre o governo central e as províncias. Não foi instituído um plano nacional de fiscalização das escolas primárias e secundárias, não havendo condições de cobrar o aprimoramento de métodos e conteúdos. Conquanto o ensino primário se restringisse a ler, escrever e contar, apenas um décimo da população era atendido. Quanto ao ensino secundário, era predominantemente para o sexo masculino; seus

métodos eram tradicionais e a maioria das escolas era privada; carecia de organicidade e sua preocupação era preparar os alunos mais abastados para o ingresso no ensino superior. Percebeu-se, desde então, que o ensino secundário no Brasil não conseguia conciliar uma formação humanista com o preparo para o curso superior. Outro aspecto a assinalar é a falta de verbas para a educação, demonstrando que a monarquia não estava interessada em disseminar sequer o ensino primário. A exclusão começava logo no início da escolarização, havendo um enorme contingente da população fora da escola (RIBEIRO, 1998).

Em 1869, o Ministro do Império, Paulino José Soares de Souza, apresentou à Câmara dos Deputados um novo projeto de interpretação do Ato Adicional sobre a questão das competências no campo educacional, entendendo que a atribuição de legislar sobre a instrução pública não seria exclusiva das assembleias provinciais, posto que “tudo está por fazer neste ramo” e que o encargo poderia ser partilhado com o governo central, sugerindo a manutenção de, pelo menos, uma escola para cada sexo em todas as províncias. Neste projeto, sobressaiu um argumento novo acerca da expansão educacional, que concerne em “adequar a escola às diferenças sociais e às circunstâncias da vida, ainda que não se faça estritamente pela iniciativa pública.” E, na complementação de sua forma de pensar, Paulino José Soares de Souza explicitou certa ruptura com a concepção de frequência obrigatória do ensino elementar, declarando-a como princípio, porém, dependente das possibilidades de implementação (ROCHA, 2010).

Outros projetos e propostas educacionais se somaram à anterior, dentre as quais, a de João Alfredo, em 1871, que, com relação à obrigatoriedade, inseriu a ideia de oferta da educação pelo Estado, desde que, a sociedade estivesse condicionada ao dever de receber, atribuindo ao Estado as funções

regulamentadoras, fiscalizadoras e punitivas quanto à infrequência. Para Rocha (2010, p. 140), nesta proposta, há um deslocamento de responsabilização quanto à tarefa educativa, conforme explicita:

A questão da punibilidade pela infrequência escolar não é novidade nas legislações provinciais ao longo do Império. Aqui, no entanto, há um rigor muito mais acentuado na regulamentação, revelando talvez o entendimento de que a razão pelo estado deplorável da situação educacional do país esteja situada não tanto na minimização da oferta pública, mas na “negligência” do povo. Trata-se assim de um deslocamento na responsabilização.

O projeto de lei de João Alfredo, apresentado para votação em 1874, também dizia respeito à criação de verba municipal com vistas à educação profissional, além do estabelecimento de índice orçamentário no município para o cumprimento desta obrigação. Neste projeto, argumentava-se que o governo da União deveria contribuir com a complementação orçamentária de municípios que não conseguissem, com os seus rendimentos, manter a escola profissional, porém, desde que, os municípios atingissem, pelo menos, dois terços dos gastos previstos, ou seja, desde então, já prevalecia a lógica do fazer mais com menos. Deste modo, a alusão a este trecho do projeto de lei, faz-se com o propósito de referenciar que a educação, desde sempre, esteve pautada por certo relativismo em relação ao atendimento de suas demandas, isto é, entendida como relevante na formação da sociedade civil, porém, não extensiva a todos.

Ainda, no Segundo Reinado, previu-se a criação de cursos noturnos no Rio de Janeiro para adultos analfabetos do sexo masculino, através do Decreto nº 7.031 A, de 06 de setembro de 1878. A Reforma Leôncio de Carvalho, decretada em 1879, dentre outras medidas, previu, também, a reforma do ensino primário e secundário, no Rio de Janeiro, além da reforma do ensino superior em todo o Império, através do

Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, A. Embora o Decreto Leôncio de Carvalho seguisse a matriz contida no projeto de João Alfredo, devido à mudança de paradigmas para explicar a necessidade de expansão educacional, urgem algumas considerações sobre esta Reforma.

Quanto à obrigatoriedade de frequência na instrução primária, valendo-se de um discurso doutrinário acerca do “livre-ensino” como decorrente do livre-pensamento e da livre-oferta, a Reforma Leôncio de Carvalho atribuía aos responsáveis pelos alunos a culpa pelas condições precárias da educação escolar, alterando com seus argumentos a tradição do Império no que concerne à elaboração das normas legais com vistas a adequá-las à realidade social, ainda que, com o objetivo de formar os eleitores que representariam a nação. Tal proposta quebra a tradição de justificar a ampliação da oferta educativa como exigência à participação política da sociedade civil, o que, de certo modo, altera a concepção de cidadania em estreita relação com a educação e a política. Para Rocha (2010, p. 144) esta compreensão perpassa os rumos da educação ao final do Império e ao início da República, deixando suas marcas, conforme destaca:

Se a tradição do Império, desde a visão civilizatória de Bernardo Pereira de Vasconcelos, lá nos primórdios do país independente, foi de justificar a ampliação da educação como exigência de formação de uma sociedade civil, que de alguma forma se comunicaria com a sociedade política, o argumento agora usado por Leôncio de Carvalho é puramente social. A nossa compreensão é de que se alterou fundamentalmente nesse final do Império a noção de cidadania que o perpassou. Por mais que se pense que o ideário nascido com Bernardo Pereira de Vasconcelos esteja comprometido com tudo àquilo que é designado pelas palavras civilização, instrução, educação, cultura etc., e não propriamente fundado numa concepção de individualidade livre e participativa, elemento essencial na formação da sociedade e Estado modernos, como se configura doutrinariamente no liberalismo do final do século XIX, ainda assim ali está colocada uma relação entre educação e política. Foi justamente essa tradição que se perdeu ao final do Império. Trata-se agora de culpar o público afetado pela educação obrigatória, inverter a ordem do protagonismo social – não mais o Estado, mas a iniciativa privada – e justificar a ampliação educacional pela carência social da população-alvo. Houve uma ruptura entre representação política e legitimidade social. O que

se tem agora é uma imputação negativa dessa ampliação de legitimidade. Esta agora é vista sob o ângulo da qualidade social e do acesso às “luzes” civilizatórias. Como se disse antes, isso não passou despercebido ao tempo da reforma eleitoral de 1881. Ao excluir os analfabetos da participação eleitoral, no dizer de José Bonifácio, o moço, deputado por São Paulo, retirou-se o sujeito da oração política. Enfim, abdicou-se de quem poderia dar substância social ao jogo político.

De algum modo, em 1882, as propostas de reformas, vieram a ensejar o pronunciamento de Rui Barbosa, através do parecer - projeto que abrangeu os segmentos educativos, do jardim-de-infância ao ensino superior. Neste pronunciamento, cabe destacar as palavras de Ruy Barbosa (Moacyr, 1937 p. 382) sobre o orçamento destinado à educação:

Antes assalariar o mestre-escola do que o oficial de polícia; este protege a minha fazenda, o outro ensina a respeitá-la. Previnamos o mal; é melhor que reprimi-lo. Cada dólar que desembolsamos pela instrução, é um prêmio de seguro que pagamos para o tempo vindouro. Não lastimemos este desembolso mais do que o despendido em acautelhar contra o incêndio de nossas casas. Somais o que, há poucos anos, nos custavam a polícia e as despesas da justiça, e o quanto hoje nos custa. Despenderemos menos com este serviço, se com aquele gastarmos mais. Quando um se eleve, desce o outro. [...] O Estado, no Brasil, porém consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86% da despesa total.

Nestas alternâncias contínuas quanto à responsabilidade pela manutenção da educação, entretanto, sequer houve a discussão do referido projeto no parlamento. As condições políticas à época não eram propícias ao debate sobre o assunto, tendo em vista as ideias abolicionistas estarem na ordem do dia, deixando as argumentações e a tarefa da instrução pública como legado do Império à República, que ainda estava por vir. Chegaríamos à República com a maioria da população brasileira sem escolaridade, uma massa significativa de analfabetos. De acordo com Fausto (2009, p.237), “Em 1872, entre os escravos, o índice de analfabetos atingia 99,9% e entre a população livre aproximadamente 80%, subindo para mais de 86% quando consideramos só as mulheres.”

Em relação à manutenção do ensino, em 1874, as províncias aplicavam cerca de 20% de suas receitas em instrução pública, enquanto o governo central aplicava cerca de 1%, deixando à míngua as províncias para o cumprimento da obrigação constitucional de oferta da educação escolar básica gratuita à população (SUCUPIRA, 2005).

Ainda, no Brasil Imperial, a escassez de escolas e de mestres no ensino primário faz-se válida de registrar em função do foco deste estudo. Os relatórios ministeriais e da Inspeção Geral de Instrução da Corte apontavam que, em 1878, havia 5.661 escolas de primeiras letras, dentre públicas e particulares, registrando a matrícula de 175.714 crianças. Especificamente, na Província do Rio de Janeiro, Município Neutro sob a ação direta e imediata do governo central, contando com uma população de 312.554 habitantes, se registrou 211 escolas públicas e particulares com 11.660 alunos matriculados, donde se conclui que havia uma escola para cerca de 1450 habitantes (MOACYR, 1939). Estes dados reforçam a ideia de que a educação escolar básica não era preocupação da sociedade patriarcal e escravagista, conforme afirma Sucupira (2005, p.67):

[...] Num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural, as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico.

Ao final do Império e ao alvorecer da República, ainda predominava no Brasil a mentalidade que considerava os estudos de nível médio tão-somente uma preparação ao nível superior. Embora, na segunda metade do século XIX, tenham sido muitas as ideias de reformas educacionais, estas ficaram mais no nível da

comoção do que propriamente da ação. Ficava fácil perceber que não havia uma política educacional integrada entre o governo central e as províncias, nem mesmo instituído um plano de fiscalização da educação escolar básica, visando ao aprimoramento de conteúdos e métodos pedagógicos. A educação escolar se restringia aos atos de ler, escrever e contar, dando atendimento precário a cerca de um décimo da população brasileira apenas, demonstrando assim que não havia interesse do poder central em disseminar a educação entre as classes populares.

Diante do cenário até então exposto, pode-se depreender que, o Estado no Brasil, de certo modo, em relação à administração do público, herdou os aspectos nefastos da colonização lusitana e, tais aspectos, se perpetuaram ao longo do Império e viriam a se ramificar na República. Sobre isto, Prado Junior (1977, p. 296) comenta:

O Estado aparece como unidade inteiriça, que funciona num todo único e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. Expressão integral [do] poder e síntese completa do Estado, só o rei.... cabeça, chefe, pai, representante de Deus na Terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades [...]. Percorra-se a legislação administrativa da colônia, encontrar-se-á um amontoado, que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto [...].

Embora o Estado brasileiro tenha passado por um processo de modernização, suas características latentes e manifestações permanecem presentes em suas estruturas, conforme se vem demonstrando. Acerca do assunto, são pertinentes as palavras de Faoro (2008, p.204).

Um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais. A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. Sufoca o rei seu gabinete de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas. O governador-geral, chefe político e militar, está flanqueado do ouvidor-geral e do

provedor mor, que cuidam da justiça e da fazenda, os capitães-generais e governadores e os capitães-mores das capitânicas se embarçam de uma pequena corte, freqüentemente dissolvida nas juntas, os municípios com seus vereadores e juizes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas. A dispersão em todos os graus se agrava com o vínculo frouxamente hierárquico: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando.

Em 1889, foi extinto o Império e proclamada a República, via golpe militar com o apoio de uma parcela da nascente classe média, instituindo o regime federativo e atendendo às pretensões hegemônicas dos grupos dominantes. As antigas províncias foram transformadas em estados, permanecendo a instrução popular mantida sob a sua responsabilidade. A divisão de competências no âmbito da educação, herdada desde a primeira metade do século XIX, se mantinha no período republicano, fazendo persistir certo dualismo em sua administração, uma ausência de coordenação central e um descontrole nacional em relação a uma concepção de política educacional para o Brasil (HAIDAR; TANURI, 1998).

O aspecto desenvolvimentista econômico de algumas regiões<sup>16</sup> provocou uma evolução destas para uma posição mais complexa no que diz respeito ao poder do Estado, fazendo emergir grupos republicanos em algumas províncias. Todavia, no novo regime, permaneceram os embates entre liberais e conservadores, prevaleceram os interesses econômicos sobre os sociais e se mantiveram os arranjos políticos dos acordos regionais, embora, com uma nova roupagem.

As contradições históricas advindas do federalismo, de certo modo, fazem parte do processo de organização do sistema político brasileiro, ora com predominância de forças regionais, ora com força maior da União, gerando uma

---

<sup>16</sup> De acordo com José Murilo de Carvalho em *A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. Desenvolvimento do café em Minas Gerais e São Paulo; do charque no Rio Grande do Sul.

tensão permanente entre as forças centrípetas da centralização e as forças centrífugas da descentralização (CAMARGO, 2001).

Ao se fazer um balanço econômico e populacional do Brasil, antes de iniciar a Primeira República, os dados revelam que já se mostravam relevantes a ascensão de São Paulo e a queda da Província do Rio de Janeiro. Embora o país permanecesse essencialmente agrícola, a cidade de São Paulo tornou-se um grande centro de negócios cafeeiros, atraindo cada vez mais imigrantes, obtendo um crescimento populacional entre 3% e 8%, no período de 1872 a 1890. Por sua vez, a cidade do Rio de Janeiro tornou-se um grande centro urbano, concentrando a vida política, o lazer e farto investimento em transportes, iluminação e embelezamento (FAUSTO, 2009). Com o advento da República, o Município do Rio de Janeiro tornou-se a capital federal até esta ser transferida para Brasília.

Com o objetivo de melhor compreender a política de atendimento às demandas educacionais e os determinantes deste processo, este trabalho prossegue na abordagem de alguns aspectos históricos e na análise dos marcos regulatórios, considerados pertinentes ao longo do período republicano.

A Constituição de 1891, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada pelo Congresso Constituinte, em 24 de fevereiro de 1891, deu início ao sistema presidencialista e adotou a forma de Estado Federal, inspirado na tradição republicana dos Estados Unidos.

A nova Carta Política concedeu autonomia aos estados da federação; convocou eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República; estabeleceu o voto universal e não secreto para os homens acima de 21 anos, vetando-o às mulheres, analfabetos, soldados e religiosos; determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica; instituiu o casamento civil e o habeas

corpus; aboliu a pena de morte e extinguiu o Poder Moderador. Sob o regime representativo, esta Constituição manteve a união indissolúvel das províncias e consagrou a tripartição dos poderes.

Quanto à educação, o texto constitucional mencionava as competências da União, quanto ao ensino superior no país e, à instrução primária e secundária, no Distrito Federal, observando ainda, a possibilidade de se criar instituições de ensino superior e secundário nos estados. Porém, sobre a instrução pública primária, o texto se abstinha, mantendo-se assim, por omissão, sob o encargo dos estados e municípios, a educação escolar das primeiras letras.

Torna-se pertinente observar que, desde o governo provisório da república, haviam sido tomadas medidas que interfeririam na educação, considerando o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, que tratou da extinção do voto censitário, impondo o conhecimento da leitura e da escrita como condição para votar e, em seguida, o Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889, que fixou as atribuições dos estados quanto à instrução pública em todos os graus, conferindo-lhes ainda a competência da mesma. Houve ainda, outras iniciativas, como a criação da Secretaria da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, em 19 de abril de 1890, que empreendeu a Reforma da Instrução Pública Primária e Secundária no Distrito Federal, embora o referido órgão haja sido extinto em 1891. Sobre o assunto, Cury (2005, p. 73) comenta:

[...] se o governo provisório avançou no terreno educacional a partir dos direitos civis e de uma proposta federativa, ele praticamente se omitiu em entender a educação primária, pelo menos, como terreno explícito de um dever do Estado.

Para alguns analistas, essas medidas deram continuidade à dualidade iniciada desde 1834, considerando os poucos recursos provinciais / estaduais e as diferenças regionais, de certo modo, deixando no sistema educacional brasileiro, além do aspecto dual, as diferenças na forma de expansão da oferta educativa, posto que, os estados das regiões sul e sudeste assumiram esta atribuição, enquanto nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, esta passou a ser assumida de forma tênue pelos municípios, que passariam a criar as suas redes de ensino em precárias condições. De tal modo, essa diferença na forma de expansão concorre até certo ponto para a desigualdade quanto ao atendimento da demanda educacional e às condições de oferta (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

Para alguns autores, dentre os quais, Rocha (2010, p.126), entre o Império e a República, há certo continuísmo no sentido de se pressupor a educação como direito social, quando se compara o que acontecia à época, não apenas no mundo ocidental, que nos servia de referência, mas, também em países vizinhos da América do Sul, onde já “constituíam a educação como direito, com preocupação abrangente as suas populações, no decorrer da segunda metade do século XIX”.

Embora se observe que a educação enquanto direito social tenha se insinuado na nova Carta Política, tal proposta trazia consigo o pressuposto de que este direito decorreria do esforço individual de cada um, retirando do Estado o papel de provedor da escolarização básica obrigatória. Sobre isto, assim se expressa Cury (2005, p.80):

[...] Não se pode dizer que a Constituinte de 1891 haja ignorado a educação escolar. Mas a se deduzir do seu conjunto pode-se afirmar que a tônica individualística, associada a uma forte defesa do federalismo e da autonomia dos Estados, fez com que a educação compartilhasse, junto com outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático.

Como já mencionado, assim, como muitos brasis existiam, eram várias também, as redes de ensino, gerando uma total desorganização na estrutura e funcionamento da educação escolar. Nesse período da Primeira República, as reformas educacionais empreendidas foram cinco, a saber: Reforma Benjamin Constant (1890 – 1891); Reforma Epiácio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Corrêa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luiz Alves (1925). Dado o objeto desta pesquisa, apenas serão focados os aspectos que visaram dar materialidade à política de educação do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, considerando o impacto de tais reformas e de suas medidas terem sido relativos em alguns estados.

A Reforma Benjamin Constant (1890 – 1891), proposta no Governo Provisório de Manoel Deodoro da Fonseca, era constituída por uma série de documentos, dentre os quais, alguns regulamentos, que na prática não se efetivaram. Cabe, entretanto, destacar o Regulamento da Instrução Primária e Secundária no Distrito Federal, pelo Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890, que criou o Fundo Escolar, voltado ao desenvolvimento do ensino primário e secundário do Rio de Janeiro, com base em valores percentuais dos orçamentos, rendas, impostos e outras fontes (VIEIRA, 2008).

A segunda iniciativa, a Reforma Epiácio Pessoa (1901), caracterizou-se pela chamada “política dos governadores”, que consistia em um acordo de colaboração mútua e de não interferência entre os governos federal, estadual e municipal. O texto da reforma abordou questões de caráter burocrático que, embora buscassem romper com a ordem vigente, poucas inovações apresentaram, não deixando claro o papel do Estado na oferta da educação escolar (VIEIRA, 2008).

A Reforma Rivadavia Corrêa (1911), proposta no governo do Marechal Hermes da Fonseca (15/11/1910 – 15/11/1914), fase bastante conturbada da República, ficou caracterizada por mudanças na relação entre o governo central e os estados. Para alguns autores, nesta fase há indícios de “desoficialização” e de “descentralização do ensino”, pois os seguidores ortodoxos da doutrina positivista pretendiam o fim do ensino oficial, determinando por um decreto presidencial que as escolas de ensino secundário e de ensino superior passassem a serem entidades corporativas autônomas. Dessa forma, a chancela dos diplomas e certificados seria concedida também por essas entidades, retirando do Estado a função exclusiva de validar os diplomas e certificados e abrindo caminho ao ensino livre. Ao comentar esta reforma, Azevedo (1958, p.136) assim se expressa:

A chamada “lei orgânica do ensino” (decreto de 5 de abril de 1911), refletindo a orientação positivista dominante no Rio Grande do Sul instituiu o regime do ensino livre, subtraindo ao Estado a interferência no domínio da educação, estatuiu o exame vestibular, suprimiu os diplomas e, promulgando a autonomia das Congregações, despojou o governo do direito de se imiscuir na economia interna dos institutos superiores. Longe de refreá-la, contribuiu essa reforma para acentuar a degradação a que descera o ensino secundário, quer sob o regime dos exames parcelados, quer sob a vigência dos exames de madureza, quer sob o sistema das equiparações.

Neste sentido, sobre o recuo do Estado em seu papel de garantir o direito social à educação, Cury (2009, p. 734) complementa:

Contudo, pode-se dizer que a Reforma Rivadavia, com sua desoficialização, foi muito original e buscou, em base à concepção positivista, outro campo para o desenvolvimento da educação. Esse campo apontava para um Brasil em que a sociedade civil como um todo ainda era muito fraca e sujeita aos interesses de uns poucos. Com isso, o recuo do Estado e sua eventual saída significaram um campo livre para toda a sorte de inescrupulosos tomarem de assalto à educação.

Ficou a lição de que a saída ou o recuo do Estado em matéria de educação abre o campo para alguns setores sadios da sociedade civil. Mas, ao mesmo tempo, abre o flanco para transformar a educação, serviço público e bem público, em um serviço identificado com um bem qualquer, mercadoria vendável no mercado.

No governo de Wenceslau Braz (15/11/1914 – 15/11/1918), no período da Primeira Guerra Mundial, se instituiu a Reforma Carlos Maximiliano. Esta Reforma teve como proposta uma reoficialização do ensino com a reorganização do ensino secundário e superior, através do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, configurando-se por medidas descentralizadoras. No texto da Reforma, além de alguns aspectos de natureza pedagógica, abordou-se a questão do financiamento da educação no ensino secundário e superior, com alusões a taxas de matrícula e de frequência.

Aprovada durante o governo de Arthur Bernardes (15/11/1922 – 15/11/1926), a Reforma João Luiz Alves ou Lei Rocha Vaz (1925) ocorreu em um período de transição entre uma sociedade rural – agrícola e uma sociedade urbana – industrial, gerando algumas questões sociais. Em relação à educação, conforme mencionado surgiram iniciativas de reformas nos estados e se prepararam as condições para o movimento dos pioneiros da educação. A Reforma João Luiz Alves, através do Decreto nº 16.782 – A, de 13 de janeiro de 1925, estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional de Ensino, reformou o ensino secundário e superior, dentre outras providências.

O avanço do capitalismo industrial, o crescimento demográfico e a necessidade de mão de obra qualificada, sugerem novas perspectivas para a educação, pois novas demandas se apresentam em relação à expansão da oferta de ensino. Na década de 1920, em um quadro de grandes mudanças, ao se analisar a escolarização, esta se assume como parte de um contexto sob a influência de outros setores, suscitando dúvidas e questionamentos acerca do assunto. Sob essa perspectiva, a escolarização para Nagle (1974, p. 99), é “um elemento que deve ser

analisado e julgado em combinação com os demais elementos da cultura brasileira, e com as condições da existência social definidas na exposição dos setores político, econômico e social”. A ideia de que a transformação da sociedade haveria de ser acompanhada por uma reconstrução no campo educacional traz consigo o inusitado “entusiasmo pela educação” e o “otimismo pedagógico”.

As reformas educacionais na Primeira República ocorrem em período de grandes transformações. Nagle (1974) ao estudar o referido período, evidenciou as mudanças socioeconômicas, desvelou as ideologias que circulavam, analisou o movimento político e, em relação à educação, cunhou duas expressões que se tornaram célebres: o “entusiasmo pela educação” e o “otimismo pedagógico”. A primeira trazia como características, dentre outras preocupações, a difusão da escola primária, o ataque ao analfabetismo, a promoção da Língua Pátria, o avivamento e a desmistificação da História e da Geografia do Brasil (NAGLE, 1974, p. 262). Por sua vez, a segunda depositava sua confiança no ideário da Escola Nova, no novo modelo pedagógico, nas propostas materializadas em reformas ocorridas em diferentes estados brasileiros (NAGLE, 1974, p. 264-265).

A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, de certo modo, se configurou em uma perspectiva de retomada da centralização da política educacional pela União, haja vista as reformas do ensino superior e secundário elencadas nos decretos da Reforma Francisco Campos, assim como, a criação do Conselho Nacional de Educação e a organização da Universidade do Rio de Janeiro, em 1931. Pelos decretos e suas disposições<sup>17</sup> depreende-se que há uma tentativa de retomada da educação pelo governo federal.

---

<sup>17</sup> Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, cria o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação.

Embora Francisco Campos pudesse, em seus discursos como ministro, afirmar a necessidade de reorganização da educação nos estados e municípios, a criação do Conselho Nacional de Educação, pelo Decreto nº 19.850/1931, não chegou a assegurar a articulação de um sistema nacional de educação, vindo a ser este um dos pontos de ataque por parte do movimento renovador que estava em movimento.

No início da República (1889-1930), houve um quadro de demanda que caracterizou bem as necessidades sentidas pela população e, até certo ponto, representou as exigências educacionais de uma sociedade cujos índices de urbanização e de industrialização ainda estavam baixos. Entretanto, a pouca importância dada à educação popular e a permanência da velha educação acadêmica e aristocrática redundam em um comprometimento nos rumos da sociedade. A ausência de diretrizes acompanhada por um misto de iniciativas nos estados traduz idéias que se fundem na estrutura e na organização da sociedade, em suas relações e modos de produção. Neste sentido, Azevedo (1976, p.147) comenta:

Uma análise, ainda que sucinta da estrutura do sistema educativo em formação, no período republicano até 1930, mostra à evidência que, de um lado, a falta de diretrizes uniformes de uma política escolar e, de outro, a multiplicidade de sistemas a que deu origem a autonomia política e administrativa dos estados, acabaram por quebrar, não a unidade fundamental do espírito, estreitamente ligado à tradição, mas a unidade de estrutura da educação nacional.

---

Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.

Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, dispõe sobre a organização do ensino secundário.

Decreto nº 20.158, de 30 de julho de 1931, organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências.

Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932, consolida as disposições sobre o ensino secundário.

Diante desse quadro, surge um movimento representado pela tomada de posição de vários educadores, dentre os quais, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, que tornam público, em 1932, um texto no qual se constata a triste realidade do ensino brasileiro e se reivindica em favor da educação pública.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova explicitava que, após 43 anos de regime republicano, a educação pública se encontrava dissociada das reformas econômicas, sendo indispensável estabelecer uma relação entre ambas, canalizando os esforços no mesmo sentido, a fim de organizar um sistema de educação escolar que atendesse às necessidades do país.

De cunho democratizante, o Manifesto defendia a função social da educação pública, mencionando os aspectos da gratuidade e da obrigatoriedade, dentre outros. Neste sentido, cabe destacar o trecho do referido documento que trata da necessária autonomia da *práxis* educativa, seja em termos técnicos, administrativos ou econômicos. Especificamente, quanto ao último aspecto, o Manifesto refere-se a um fundo exclusivo ao desenvolvimento da educação, conforme se observa:

[...] Toda a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isso, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isso, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja 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).

O texto do Manifesto fazia referência, também, à descentralização curricular sob a perspectiva das exigências regionais e da unidade federativa do Estado brasileiro, porém, preocupando-se com os fundamentos de uma educação nacional que pudesse vir a ser articulada entre as esferas do Poder Público. Naquele documento, se evidenciava o jogo das forças do mandonismo face às mudanças políticas, econômicas e sociais a que estava a passar o país, além do chamamento ao Estado de suas competências essenciais e primordiais face à educação, função social e eminentemente pública. Assim, por pertinência, destaca-se do Manifesto o trecho abaixo:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem às condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. A União, na capital, e aos estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais. A unidade educativa – essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo o desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932).

Além de ser crítico, pois constata o quadro desolador da educação, o texto do Manifesto é, sobretudo, propositivo no sentido de que os rumos do país precisavam estar alicerçados por um intenso e extenso projeto educativo, caso se

quisesse alcançar a transformação cultural onde a revelação e a tradição dariam lugar à razão e à ciência como fontes legítimas do conhecimento.

A Constituição de 1934, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, em 16 de julho de 1934, preservou a essência do modelo liberal anterior, mas trouxe alguns dispositivos de caráter social e garantiu maior poder ao governo federal. Destaca-se que instituiu o voto obrigatório e secreto, a partir dos 18 anos, e o voto feminino, já definido no Código Eleitoral de 1932; fixou um salário mínimo e introduziu a organização sindical mantida pelo Estado. Observa-se, ainda, que sob a rubrica “Da Ordem Econômica e Social”, explicitava que deveria possibilitar “a todos a existência digna” e sob a rubrica “Da família, da Educação e da Cultura” proclamava a educação como “direito de todos”, dentre outras prerrogativas.

A Carta Magna de 1934, sob a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dedicou considerável espaço à educação, mantendo em linhas gerais a estrutura anterior do sistema educacional, compelindo à União a “traçar as diretrizes da educação nacional”, Art. 5º, Inciso XIV, e a “fixar o plano nacional de educação”, Art. 50, alínea a. No texto constitucional, algumas questões relativas ao tema foram trazidas, como o direito à educação; a participação da União em todos os níveis de ensino, inclusive a sua ação supletiva aos estados e aos municípios, como atribuição concorrente; a aplicação de recursos públicos etc. Também foram previstas normas para um Plano Nacional de Educação que abordasse os aspectos relativos à organização do ensino em seus diferentes níveis e áreas e a realização de ação suplementar aos estados, fornecendo subsídios com estudos e avaliações técnicas, além de aportes financeiros.

Nesta Constituição (1934) é que se tratou, pela primeira vez, do financiamento da educação, definindo-se vinculações de receitas para a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. O texto constitucional determinava que coubesse à União e aos municípios aplicarem “nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (Art. 156). No Artigo em seguida, fica determinado que “A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação” (Art. 157).

De certo modo, o campo educacional acompanhava o momento de mudanças pelo qual estava passando o país, recolocando a ideia de centralização da educação na esfera federal.

Durante o Estado Novo (1937 – 1945), o regime ditatorial de Getúlio Vargas teve como referência a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Esta Constituição outorgada, assinalada por forte centralização do poder em função do conturbado momento histórico, consagrou o Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. Suprimiu os partidos políticos e concentrou o poder nas mãos do chefe supremo, extinguindo o cargo de vice-presidente; em suma, ceifou a liberdade político-partidária e anulou a independência dos poderes e a autonomia federativa.

De traços fascistas, esta Constituição se evidenciou por um período de retrocesso na educação, pois houve um aprofundamento da centralização com reformas educacionais desencadeadas pelo poder central, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Estado Novo (1937 – 1945), com amplo e irrestrito poder concedido ao presidente. Nesta Constituição, se ampliou a competência da União no

que concerne às diretrizes da educação nacional (Art. 15, IX), entretanto, a concepção presente residia no pensamento depreciativo de que a educação pública só serviria àqueles que não pudessem arcar com os custos do ensino privado, como se a educação a ser ofertada aos menos favorecidos economicamente precisasse ser distinta da ofertada às elites.

Quanto ao financiamento da educação, embora a Lei Maior previsse que “O ensino primário é obrigatório e gratuito” (Art. 130), vinculava-se a gratuidade ao “dever de solidariedade dos menos com os mais necessitados” pela via de contribuição dos alunos para a caixa escolar. Porém, quanto ao papel do Estado na manutenção do ensino, o texto constitucional de 1937 suprimiu as referências vinculantes aos percentuais mínimos para a educação.

Àquela ocasião, submeteram-se as instituições escolares ao controle do poder central, com base nos dispositivos das Leis Orgânicas do Ensino (1942 – 1946)<sup>18</sup>, organizadas por Gustavo Capanema Filho.

Em razão do âmbito desta pesquisa, cabe destacar a Lei Orgânica do Ensino Primário, Decreto – Lei nº 8. 529, de 2 de janeiro de 1946, pois seus dispositivos tratavam das bases de sua organização; das definições relativas à

---

18 As chamadas “Leis Orgânicas do Ensino” se constituem, na verdade, num conjunto de *Decretos-Lei* elaborados por uma comissão presidida por Gustavo Capanema e outorgados pelos presidentes Getúlio Vargas durante o Estado Novo e José Linhares durante o governo provisório, período no qual esteve à frente do Ministério da Educação Raul Leitão da Cunha. Tiveram como objetivos, reformar e padronizar todo o sistema nacional de educação, com vistas a adequá-lo à nova ordem econômica e social que se configurava no Brasil naquela época. Em seu conjunto, também ficou conhecida como *Reforma Capanema*. Foram eles:

- 1) Decreto-lei nº 4.048, de 22/01/1942 – Cria o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial);
- 2) Decreto-lei nº 4.073, de 30/01/1942 – “Lei” Orgânica do Ensino Industrial;
- 3) Decreto-lei nº 4.244, de 09/04/1942 – “Lei” Orgânica do Ensino Secundário;
- 4) Decreto-lei nº 6.141, de 28/12/1943 – “Lei” Orgânica do Ensino Comercial;
- 5) Decreto-lei nº 8.529, de 02/01/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Primário;
- 6) Decreto-lei nº 8.530, de 02/01/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Normal;
- 7) Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/1946 – Criam o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial);
- 8) Decreto-lei nº 9.613, de 20/08/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Agrícola.

Disponível em [www.histedbr.fae.unicamp.br](http://www.histedbr.fae.unicamp.br). Acesso em março de 2011.

estrutura; do currículo; das normas de administração e de organização do ensino primário; da gratuidade e da obrigatoriedade; dos recursos etc. Para Vieira (2008, p.104), o referido dispositivo legal fornece elementos que compõem um sistema e seu financiamento:

A lei oferece alguns elementos para a definição de sistemas de ensino compreendendo estabelecimentos públicos e particulares de ensino primário e formando “em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, um só sistema escolar, com a devida unidade de organização e direção” (Art. 24). O financiamento do ensino primário é previsto através de recursos a serem reservados pelos Estados e pelo Distrito Federal a “cada ano, para manutenção e desenvolvimento de seus serviços de ensino primário, a cota parte das rendas tributárias de impostos (Art. 45).

Para alguns autores, a análise dos textos das Leis Orgânicas do Ensino revela que a despeito das mudanças políticas, houve um fio condutor que ultrapassa a gestão de Gustavo Capanema. Entretanto, se acentuou o dualismo caracterizado pela educação escolar dirigida às elites e a ofertada às classes populares. Tais regras orientariam a educação nacional até a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961 (VIEIRA, 2008).

Com o retorno ao regime democrático, em 1945, e a retomada das ideias progressistas, uma Assembleia Nacional Constituinte tratou de elaborar uma nova Constituição para o país.

A Constituição de 1946, Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulgada em 18 de setembro de 1946, pela Assembleia Constituinte, convocada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, era provida de cunho descentralista em função do movimento redemocratizante à época. Durante a vigência desta Constituição, instituiu-se o sistema parlamentarista em 1961, abolido por plebiscito em 1963, mantendo a forma de Estado Federal e o regime representativo. A referida Carta restabeleceu os

direitos individuais, extinguindo a censura e a pena de morte; devolveu a independência aos três poderes; concedeu autonomia aos estados e municípios, definindo as responsabilidades concernentes aos mesmos e à União.

Sobre educação, o texto constitucional fez ressurgir o debate acerca da educação como direito de todos, entretanto, não se estabelece um vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado. No referido texto, também, se prevê a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação e, não somente, traçar diretrizes, conforme estabeleciam os textos constitucionais anteriores. Nesta Constituição, os estados voltam a ter maior autonomia para organizar seus sistemas educacionais, mantendo os dispositivos sobre o ensino primário obrigatório, oficial e gratuito.

Quanto ao financiamento, neste período, cabe destacar a discussão de duas propostas: uma que se referia à criação de um imposto específico destinado ao custeio da educação e outra relativa à distribuição e utilização dos recursos para esse fim. Ficou estabelecido que a União aplicasse em educação nunca menos de 10%, enquanto estados, municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes da arrecadação de impostos; ainda, com relação à União, estabelecia-se que esta devesse prover o Fundo Nacional com o objetivo de colaborar no desenvolvimento dos sistemas de ensino, por meio de auxílio pecuniário (Cury, 2007).

Em oposição à anterior, esta Carta (1946), traz parte das ideias e concepções dos pioneiros da educação e é marcada pela heterogeneidade político – ideológica, segundo Freire (2001, <http://cpdoc.fgv.br>), pois “dela participaram deputados e senadores eleitos na legenda de nove partidos, ou seja, representativos de todo o espectro político e donos de diferentes trajetórias políticas até aquele

momento”. Para alguns, a necessidade de se legislar especificamente acerca das diretrizes e bases da educação nacional, de certo modo, enseja os preparativos à elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que viria a ocorrer em 1961.

A partir de 1950, no período pós-guerra, a América Latina passa por um processo gradual de transformação política, econômica e social em função de um “ideário desenvolvimentista” sustentado por representantes técnicos, burocratas, políticos, economistas e cientistas sociais que se mobilizaram pela aceleração e consolidação do desenvolvimento em seus países. A Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (órgão subordinado à Organização das Nações Unidas - ONU), enfatizava a necessidade das técnicas de planejamento para a implementação do desenvolvimento sócio-econômico pelos governos latino-americanos (MENDONÇA et al, 2006).

### **2.3 Sob as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

O momento do chamado nacional desenvolvimentismo veio acompanhado de certo entusiasmo político que acabou sendo propício às mudanças no campo da educação. Conforme já observado, a Constituição de 1946 explicitava em seu texto a competência da União em definir as diretrizes e bases da educação nacional. Com o objetivo de atender a esta deliberação, foi constituída uma comissão de educadores, presidida por Manoel Lourenço Filho, então Diretor do Departamento Nacional de Ensino do Ministério da Educação e Saúde, tendo como relator geral o professor Antônio de Almeida Júnior, da Universidade de São Paulo, que tinha por incumbência elaborar o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Tal projeto, após chegar ao Congresso Nacional, em 1948, tramita no mesmo, por treze anos (BOMENY,1999).

Os debates parlamentares, que se iniciaram com a apresentação do anteprojeto da comissão Mariani (1948), Ministro da Educação e Saúde Pública Clemente Mariani, e se prolongaram até o primeiro substitutivo do deputado Carlos Lacerda (1958), duraram dez anos, até que o mesmo fosse encaminhado à votação. O assunto que polarizou os debates durante a tramitação do projeto de lei contava com as intervenções de Gustavo Capanema e outros educadores. O cerne da questão dizia respeito ao conflito centralização ou descentralização, pois quase todos os analistas direcionavam as discussões referindo-se às competências da União e dos estados.

Para alguns juristas, dentre os quais, Pedro Calmon, a política educacional da Constituição Republicana de 1946, retomava, em muitos aspectos a de 1934. A principal semelhança estava na ampliação das atribuições do governo federal, que deveria ocorrer, contudo, sem o sacrifício da iniciativa particular e da competência sistematizadora dos estados e do Distrito Federal. Com grande influência no partido, do qual era o líder na Câmara dos Deputados, não seria estranho o sucesso da intervenção de Gustavo Capanema. Pois, segundo Oliveira (1996, p.169), o ex-ministro da Educação e Saúde de Vargas (1934-1945) fora “praticamente, o redator do capítulo de educação”. Capanema busca alterar o encaminhamento da discussão, ao enviar um substitutivo abrangendo oito dos nove Artigos do projeto da comissão constitucional. Após a iniciativa de Capanema, o deputado Costa Neto (PSD/SP) requereu que a matéria fosse votada item a item. Como resultado, o Artigo 168 do substitutivo Capanema – “a União, os Estados e o Distrito Federal adotarão, na administração do ensino, o princípio da unidade de direção” – foi o único

rejeitado. É interessante notar, no entanto, que a derrota sofrida por Capanema se deu em uma questão substantiva, relacionada à montagem efetiva do sistema nacional de ensino, o que iria causar suficiente polêmica nos anos posteriores, quando o assunto passou a fazer parte dos debates da LDBEN (MONTALVÃO, 2009).

Com a queda do Estado Novo e a reassunção de Getúlio Vargas por eleição direta, se intensifica um período de industrialização no país, concentrado no fabrico de máquinas e equipamentos na tentativa de consolidar um modelo de desenvolvimento autônomo e independente. Entretanto, apesar do apoio dos liberais progressistas, o governo de Vargas ficou a mercê dos grupos conservadores que insistiam na manutenção do modelo agrário-exportador. Além disto, permaneceu um antagonismo entre o desenvolvimento voltado ao capital externo e a aceleração do crescimento econômico autônomo (IANNI, 1988).

O Brasil, assim como os demais países periféricos, se ajustava a uma nova ordem mundial, com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional. Todavia, existiam distintas concepções acerca disto e, de certo modo, as políticas educacionais à época acabavam por refletir aproximações e distanciamentos em relação ao modelo de desenvolvimento a ser adotado.

A formulação de um conjunto de princípios se materializou em um projeto nacional de desenvolvimento capitalista vinculado a uma estratégia política que tomou forma no governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), candidato da coligação do Partido Social Democrático (PSD) com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Naquela eleição, João Goulart, candidato do PTB, foi eleito para vice – presidente em uma tentativa de dar continuidade à política getulista.

Embora ambos, Kubitschek e Goulart, tivessem posições distintas, em termos econômicos, o governo orientou o desenvolvimento da industrialização com vistas à fabricação de bens duráveis de consumo, de modo a captar para o país o investimento das forças econômicas internacionais. Neste sentido, em que pesem as diferenças quanto às diretrizes do modelo capitalista de desenvolvimento, Ianni (1988) considera que “no país subdesenvolvido, a industrialização é simultaneamente um processo de ruptura com o presente” e, ainda, a ideologia que conduz à ruptura é movida por este desenvolvimentismo. Acrescenta também (1988, p.98):

Nacionalista ou associado ao capital externo, esse desenvolvimentismo faz parte da corrente de idéias característica dessa etapa de transição do sistema econômico-social nacional. No processo de conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial, essa doutrina constituiu como uma visão prospectiva da civilização industrial.

Desta forma, o Plano de Metas (1956-1960)<sup>19</sup> foi a consolidação do processo de industrialização deliberada que fora alavancado em décadas passadas. No entanto, os avanços do governo de Juscelino Kubitschek não impediriam certo desequilíbrio na economia nacional devido à evasão de divisas e o aumento do déficit no balanço de pagamentos, além dos altos índices de inflação. Devido a esse contexto, o descontentamento com a política acabou por gerar alguns movimentos reivindicatórios por mudanças, que propiciaram a candidatura e eleição de Jânio Quadros à presidência, e a candidatura e eleição de João Goulart à vice – presidência, em 1960.

Com a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, deveria assumir o vice – presidente João Goulart, de acordo com a Constituição. Entretanto, “a posse ficou

---

<sup>19</sup> O Plano de Metas proposto por JK para o período 1956-1960 tinha um conjunto de 31 metas, incluída a meta-síntese: a construção de Brasília.

em suspenso, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encarnação da República sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder”, conforme Fausto (2009, p.442). A ameaça de um golpe militar propiciou a organização de um movimento com vistas à manutenção da legalidade. Em suas fileiras, o movimento contava com a liderança do Governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola. A posse de João Goulart se deu com a adoção de um compromisso, onde o sistema de governo presidencialista passou a ser parlamentarista.

A expansão do setor terciário urbano, a constituição de uma classe média proveniente do proletariado e da burguesia industrial, resultantes da intensificação do capitalismo no país, parecia ser o cenário indicado para que, aquele Projeto de Lei de 1948 fosse encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Tal Projeto, conforme visto, originou muitos debates em função de distintas correntes e concepções, até que viesse a se materializar, em 20 de dezembro de 1961, na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024<sup>20</sup>.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/1961, em relação à estrutura, à organização e ao funcionamento, reafirmou a descentralização, estabelecendo as competências da União, dos estados e do Distrito Federal para organizar e legislar sobre o ensino, como se pode observar abaixo:

---

<sup>20</sup> Em seu texto, a LDBEN contemplava os fins e o direito à educação (Art. 1º ao 3º), a liberdade de ensino, a administração e os sistemas de ensino (Art. 4º ao 22). Os níveis e modalidades foram tratados em capítulos sobre a Educação de Grau Primário (Art. 23 ao 32); de Grau Médio (Art. 33 ao 61); de Grau Superior (Art. 66 ao 87) e a Educação dos Excepcionais (Art. 88 e 89). Também foram elencados: a orientação educativa e a inspeção (Art. 62 ao 65); assistência social escolar (Art. 90 e 91); recursos à educação (Art. 92 ao 96); e, as disposições gerais e transitórias (Art. 97 ao 120).

Art. 11. A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei.

Art. 12. Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos.

Art. 13. A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todos o país, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1961).

Acerca do uso do termo “sistema”, pode-se observar que, ao mencioná-lo, tanto o fez para referir-se aos entes federativos como o fez, mais adiante (Art. 35, § 1º), para referir-se ao ensino médio, o que, de certo modo, evidencia um embaraço semântico que acompanha o termo “sistema”, no país, ao longo das legislações educacionais. Neste sentido, outra evidência a ser apontada, diz respeito ao uso dos termos “educação” e “ensino”, posto que, ao mencionar a educação de grau primário, tanto se valeu do termo educação para se referir ao grau primário, quanto o fez para referir-se ao pré-primário; entretanto, mais adiante, o texto tratou do ensino primário. Conforme a seguir:

Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância.

Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária.

Art. 25. O ensino primário tem por fim o desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança, e a sua integração no meio físico e social (BRASIL, 1961).

Em relação às competências dos entes federativos, o texto da LDBEN não previu os municípios no tocante à organização de seus sistemas de ensino, embora lhes atribuisse a responsabilidade da chamada para matrícula na escola primária (Art. 29). A cargo dos demais entes federativos ficaram o “o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar” e “o incentivo e a fiscalização da frequência às aulas” (Art. 28).

Em relação ao financiamento da educação, a Lei nº 4024/1961, quanto à União, trouxe alteração aos percentuais orçamentários que haviam sido previstos na Constituição Federal de 1946, cabendo, então, a esta “aplicar anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo” (Art.92). Ainda, quanto à vinculação de recursos, embora somente o ensino primário fosse obrigatório e gratuito, e a distribuição do quantitativo de alunos fosse distinta entre os níveis, ficou estabelecido que “com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior” (Art.92, § 1º).

As medidas adotadas durante o governo do Presidente João Goulart (1961 – 1964), dentre as quais, o Plano Trienal<sup>21</sup>, acabariam por levá-lo à derrocada, tendo em vista a exigência dos trabalhadores quanto às reformas de base, a reação dos grandes latifundiários quanto à reforma agrária e a posição das empresas estrangeiras quanto à abertura do mercado nacional, dentre outros fatores.

O golpe militar de 1964, após um período onde o país havia vivenciado um processo de redemocratização, trouxe novamente o arbítrio dos atos autoritários, eram os tempos da ditadura no Brasil, que se perpetuou por 21 anos (1964 – 1985). As mudanças políticas estavam ancoradas no regime militar e representavam uma estratégia de adequação entre o modelo político e o modelo econômico de base capitalista, onde avançaram os processos de urbanização e de industrialização, já

---

<sup>21</sup> Proposto pelo Ministro do Planejamento Celso Furtado no governo de João Goulart, o Plano Trienal era uma resposta política para a disparada da inflação, que se encontrava em 1963 na taxa de 78,4% e a deterioração do comércio externo.

Fonte: <http://srbgadelha.files.wordpress.com/2011/01/ecobra1.pdf>.

iniciados desde os anos 1930 e incrementados no governo do presidente Juscelino Kubitschek.

A Constituição de 1967, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada pelo Congresso Nacional durante o governo de Castelo Branco, em vigor a partir de 15 de março de 1967, institucionalizava a ditadura do regime militar. No ano de 1967, com a promulgação de nova Constituição e a incorporação dos Atos Complementares e Institucionais baixados pós 1964, há um retorno à centralização, pois a referida Constituição, além de conferir ao Presidente da República amplos poderes, trouxe para o âmbito federal uma série de competências que antes pertenciam a estados e municípios.

No que diz respeito ao Sistema Tributário Nacional, que há pouco sofrera uma modificação, através da Emenda Constitucional nº18 à Constituição de 1946, foi em princípio mantido. Segundo Bastos (2000, p.134) “a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, acabou por permitir uma série de participações de uma entidade na receita da outra, com acentuada centralização”.

Quanto à educação, a Constituição de 1967 estendeu a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos sete aos 14 anos, porém, silenciou-se quanto à vinculação orçamentária. Na Carta de 1967, a vinculação de recursos para a educação desaparece, haja vista que pela Constituição anterior, a de 1946, a União deveria aplicar “nunca menos de dez por cento, e os estados, os municípios e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”, e este dispositivo foi suprimido.

Embora a situação econômica fosse extremamente favorável, visto que muitos recursos estrangeiros afluíam para o país e havia um estímulo à poupança a toda força, os anos de 1967, 1968 e 1969 foram bastante turbulentos. Tal situação

decorria, por um lado, do aspecto político com a intensificação da campanha de oposição contra o governo pela reivindicação de uma Assembleia Constituinte para dotar o Brasil de uma nova Constituição.

Por outro lado, os movimentos estudantis, inconformados com o relativo silêncio das classes trabalhadoras, de início, mas que viriam a juntar-se aos estudantes mais tarde confirmava o clima de desordem. Com o agravamento da situação em 1968, culminando com a edição do Ato Institucional nº 5 e outros, fundando uma nova ordem jurídica e, assim, truncando a ordem constitucional vigente, em 30 de outubro de 1969 entra em vigor a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição do Brasil.

A Emenda Constitucional nº 1, fundamentada nos Atos Institucionais do regime militar, modifica a Constituição de 1967, conferindo o poder a uma junta militar. Durante o período dos governos militares, as unidades federadas estiveram subordinadas às decisões do poder central.

Quanto à educação, o texto da Emenda Constitucional de 1969 define a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Alguns princípios contidos em outras Constituições são reeditados e se acrescenta o dever do Estado à noção de educação como direito de todos. Em relação ao financiamento, admite-se que o estado possa intervir no município, caso este não aplique, pelo menos, 20% da receita tributária municipal no ensino primário a cada ano.

Sobre o período exposto, Oliveira (1992, p.46) explica:

A centralização aumentou com a Emenda Constitucional de 1969, outorgada pela junta militar que estava no poder, diminuindo consideravelmente a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas política, financeira e administrativa. Quanto à educação a Constituição de 1967, de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, estendendo,

porém, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos e não fazendo referência aos mínimos orçamentários para a educação. A Emenda Constitucional de 1969, manteve os dispositivos da Constituição de 1967, obrigando apenas os Municípios a aplicarem 20% (vinte por cento) da receita tributária no ensino primário, possibilitando, ainda a suspensão dos direitos, pelo período de dois a dez anos, dos cidadãos que fossem considerados subversivos ou corruptos

Em 1983, por força da Emenda Constitucional nº 24/1969, aquela vinculação seria reeditada nos seguintes termos para a União “nunca menos de treze por cento, e os estados, os municípios e o Distrito Federal, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino”. Mais adiante, esta situação viria a ser revista em uma nova Constituição.

Com o regime militar, novos dispositivos legais começaram a surgir e a delinear outro cenário nos planos político e educacional. Após uma fase de ajuste estrutural, há uma aceleração do ritmo de desenvolvimento que viria a culminar no denominado “milagre econômico”. Os anos subsequentes se apresentam com expressiva subordinação das unidades federadas às decisões do poder central, como na Emenda Constitucional de 1969, o que, em certa medida, trouxe implicações à educação.

As novas propostas encaminhadas iriam marcar de forma decisiva o cenário educacional em anos vindouros. A liderança no planejamento da educação, antes incumbência do Conselho Federal de Educação, “transferiu-se aos órgãos executivos como reflexo da hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Legislativo, que se foi implantando já a partir dos atos institucionais de 1964-1966”, segundo Haidar e Tanuri (2004, p. 66). Dessa forma, o Ministério do Planejamento assumiu o controle nos processos relativos à educação, refletindo uma tendência centralista tanto pela sistemática de elaboração e aprovação, como pelo conteúdo e

regulamentação de alguns assuntos que anteriormente ficavam a cargo dos estados. Em 1971, propõem-se alterações no ensino e à LDBEN vigente, nº 4.024/1961.

Em prosseguimento a esta análise, observa-se que embora a Lei nº 5.692/1971 esteja mais na perspectiva das propostas de reformas educacionais, segundo a organização presente neste trabalho de pesquisa, preferiu-se por razões didáticas e, também, em função do esboço histórico apresentado, estudá-la nesta seção<sup>22</sup>.

Após a concepção de reforma do ensino superior com a Lei nº 5.540/1968, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici, toma corpo a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, com a proposta de reforma do ensino de 1º e 2º graus, fixando as suas diretrizes e bases. A referida lei, de cunho tecnicista e profissionalizante, ampliava de 4 para 8 anos a escolaridade obrigatória (dos 7 aos 14 anos).

A Lei nº 5.692/1971 determinava que por legislação estadual fossem estabelecidas as responsabilidades de cada estado e de seus municípios, do mesmo modo, que fossem definidas as medidas quanto à vinculação de recursos na educação. Assim, de certa forma, esta iniciativa possibilitou que fossem criados os Conselhos Municipais, haja vista que os Conselhos Estaduais de Educação puderam delegar parte de suas atribuições aos municípios. Embora a Lei nº 5.692/1971 tivesse uma concepção de currículo pleno que compreendia uma parte de educação geral e outra de formação especial (Art. 5º § 1º), esta trazia consigo a idéia descentralizadora, haja vista que coube ao Conselho Federal de Educação estabelecer um núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional, além dos mínimos profissionalizantes e das habilitações profissionais não previstas (Art. 4º, I, §§ 3º e 4º). Coube, ainda, aos Conselhos Estaduais de Educação a elaboração da parte

---

<sup>22</sup> 2.3 Sob as Leis de Diretrizes e Bases, conforme organização iniciada à p. 112.

diversificada, adequando-a às necessidades, às possibilidades e às diferenças individuais dos alunos, além da aprovação de habilitações profissionais que vieram a ser solicitadas pelos estabelecimentos de ensino (Art. 4º, II e III). Aos mesmos estabelecimentos coube a elaboração do currículo pleno com a definição das disciplinas que comporiam a parte diversificada e o curso profissionalizante a ser ofertado pela escola. A habilitação profissional e a idéia de terminalidade de estudos permeavam a concepção de ensino presente no texto legal, porém, isto não se efetivou na prática devido à carência de recursos humanos e materiais.

Quanto ao financiamento, a Lei nº 5.692/1971 trazia uma concepção descentralizadora e disciplinadora no modo de assegurar a oferta educativa, em sua etapa obrigatória (Arts. 41, 43, 44, 52 e 54). O texto legal fazia referências que, de algum modo, demonstram uma preocupação na organização e funcionamento da educação, dir-se-ia mesmo, em princípio, uma tendência articulatória com vistas a um sistema. A premissa de que havia uma concepção sistêmica de educação no texto da Lei nº 5.692/1971 está calcada, também, nas competências que couberam ao Conselho Federal de Educação, conforme destacado abaixo:

Art. 57. A assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal será prestada pelos órgãos da administração do Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Federal de Educação.  
Parágrafo Único. A assistência técnica incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais que objetivam o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União.

Ainda, com relação à administração e à aplicação de recursos, quanto aos estados e municípios, a Lei nº 5.692/1971 determinava que:

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no Artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de

ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo Único. As providências de que trata este Artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Mais adiante, o Art. 71 mencionava a possibilidade da instituição de Conselhos Municipais de Educação, desde que houvesse condições para tal, corroborando em princípio com a premissa descentralizadora da educação, haja vista que o texto remetia à idéia de municipalização do ensino. Esta concepção que, de certo modo, se evidencia contraditória em um governo ditatorial, se coaduna com um sistema de controle previsto pelo regime militar, pois conforme explicita Oliveira (1992, p.49):

Aparentemente uma medida que tende à municipalização, neste período autoritário, pode parecer contraditória. Porém, não o foi, porque a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista curricular assegurou-os pela determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes; do ponto de vista do financiamento a questão já estava equacionada pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos municípios na oferta de vagas. Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles, continuando com seu poder; os estados, em legislação complementar passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais de Educação e dos órgãos das Secretarias Estaduais de Educação. Mais que uma abertura, o que na realidade a lei fez, foi assinalar uma tendência e tentar discipliná-la, mantendo seu controle por intermédio do Planejamento Integrado [...].

Decorridos dez anos da Lei nº 5.692/1971, e após uma sucessão de pareceres para tentar equacionar as dificuldades que se apresentavam na tentativa de se efetivar a norma legal na prática, esta vem a ser alterada pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982. No texto da nova legislação, substitui-se a orientação de “qualificação para o trabalho” e de “habilitação profissional” pela menção de

“preparação”; assim a profissionalização do ensino médio deixou de ser compulsória.

Para os historiadores dos tempos consumados, o conhecimento histórico é sempre uma difícil operação de tradução, sempre uma tentativa paradoxal: manifestar sob o modo de equivalência um afastamento irreduzível. Para o historiador do tempo presente, parece infinitamente menor a distância entre a compreensão que ele tem de si mesmo e a dos atores históricos, modestos ou ilustres, cujas maneiras de sentir e de pensar ele reconstrói (CHARTIER, 1996). Neste sentido, pensar a educação e o Estado brasileiro do tempo presente, não inclui, necessariamente, reconduzí-los ao passado, entretanto, a realidade complexa como é a brasileira, nos obriga, de certa maneira a percrustar os diversos contextos em que se escreveu a história e se desenvolveu a política.

Em vigor, a Constituição de 1988, Constituição da República Federativa do Brasil, elaborada por uma Assembleia Constituinte, promulgada no governo de José Sarney, em 5 de outubro de 1988, adotou o federalismo que, enquanto forma de Estado, “gravita em torno do princípio de autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente a sua configuração, mas também a sua manutenção e indissolubilidade”, segundo Moraes (2007, p. 252).

A organização administrativa e política, expressas na Constituição, são conduzidas por “um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”, de acordo com Cury (2010, p.158).

Nesta Constituição se enunciam o processo de redemocratização do Estado brasileiro e a garantia dos direitos sociais subjacentes aos direitos e deveres individuais e coletivos, prevendo a educação como direito social e dever do Estado e da família.

O texto constitucional se apresenta como o mais extenso em matéria de educação com a União avocando para si a competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, Inciso XXIV). Nesta Carta, trata-se da descentralização financeira com expressiva participação dos estados e dos municípios.

Sob essa perspectiva, no Capítulo “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, a Seção I dedica-se a tratar da Educação, focando, dentre outros, os seguintes princípios: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família”; “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei”; “garantia de padrão de qualidade”; “dever do Estado com a educação” (Art. 206).

Inicialmente, dentre outras medidas, o ensino fundamental fora apresentado como obrigatório, universal e gratuito com progressiva extensão ao ensino médio (Art. 208, I e II). A redação sofreu alteração dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996; nova alteração foi dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, passando a vigorar nos seguintes termos: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

A Constituição de 1988, em seu Artigo 211, expressa a ideia de articulação entre as esferas do poder público. No § 1º, do Artigo citado, com redação já dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, estabelece, de forma direta, o

compromisso com o financiamento das instituições públicas federais, independentemente do nível de ensino a ser ofertado por estas; expressa, ainda, o papel redistributivo, supletivo e equalizador da União junto aos demais entes federativos, no que concerne à assistência técnica e financeira da educação, conforme disposto abaixo:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Os 2º e 3º §§, do Artigo 211, tratam de estabelecer os níveis de educação escolar da competência prioritária dos municípios (ensino fundamental e educação infantil) e da competência prioritária dos estados e do Distrito Federal (ensinos fundamental e médio), ambos, também, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996.

A seguir, o Parágrafo 4º do Artigo citado, com redação já dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, dispõe que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”, trazendo novamente a ideia, já expressa anteriormente no *caput* do texto, de articulação entre os entes federativos. Porém, alterando o termo *organização* para o termo *definição* ao referir-se às formas de colaboração e, ainda, vinculando a ação de definir formas de colaboração à ação de assegurar a universalização do ensino obrigatório, por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sobre a vinculação de recursos para a educação, o Artigo 212 e seus Parágrafos expressam, em certa medida, o tratamento prioritário conferido à educação no texto constitucional, conforme disposto abaixo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O referido Artigo estabelece as fontes de financiamento e a distribuição dos recursos públicos de modo a assegurar prioridade ao ensino obrigatório, ou seja, priorizar o atendimento à demanda pela educação, focalizando o ensino fundamental até o final da vigência do FUNDEF e, ampliando para a educação básica, a partir do FUNDEB. Contudo, essa nova configuração do federalismo brasileiro, presente na Constituição de 1988, remete a alguns pontos que necessitam ser analisados.

Embora o Artigo 23, em seu Parágrafo Único, mencione que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, ainda não ocorreu por parte do executivo ou dos parlamentares qualquer elaboração legislativa neste sentido. Em função desta omissão, decorre, segundo Cury (2010, p.161), “uma guerra fiscal entre os estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de contribuições ‘provisórias’ que se eternizam, a sempre adiada reforma tributária e as medidas provisórias”.

Tais questões trazem, ainda, a reboque, a desigualdade social e os alarmantes indicadores da educação escolar que historicamente se impõem, também, em função da tardia iniciativa no combate ao analfabetismo e no baixo

fomento à universalização do ensino no Brasil. A situação fica mais evidente quando se o compara com outros países, de acordo com Saviani (2003, p. 205):

[...] a emergência dos Estados nacionais no decorrer do século XIX foi acompanhada da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países como via para a erradicação do analfabetismo e universalização da instrução popular. O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que instalaram os respectivos sistemas nacionais de ensino não só na Europa e América do Norte, mas também na América Latina, como o ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai.

Não se há de negar que a Constituição de 1988 marca o despertar do país para a educação como direito e causa de todos, no sentido de garantir a eficácia do direito social e de transformar a realidade brasileira. Entretanto, para que isto se concretize, as ações do Estado e da sociedade civil necessitam pautar-se nos princípios fundamentais desta Constituição, como: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”<sup>23</sup>; “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; “garantia de padrão de qualidade”; “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”<sup>24</sup>, conforme constam no Art. 206, já mencionado.

---

<sup>23</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

<sup>24</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

No texto constitucional, a efetivação do dever do Estado para com a educação fundamenta-se na garantia de: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”<sup>25</sup>; “progressiva universalização do ensino médio gratuito”<sup>26</sup>; “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”; “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”<sup>27</sup>; “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”; “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”; “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”<sup>28</sup>, conforme constam no Artigo 208, também, já mencionado.

Após uma análise das Constituições brasileiras no que concerne à educação, ao longo deste estudo, pode-se depreender que a inclusão da educação como direito fundamental de todo cidadão, ao mesmo tempo em que advém de uma trajetória complexa, de certo modo, sinaliza a necessidade de um modelo organizacional com objetivos convergentes que possa se estruturar sob um arcabouço legal e comum aos entes federados.

Por cerca de três décadas, a educação configurada desde as reformas estabelecidas pela ditadura militar ficou circunscrita às medidas tomadas na esfera tecnoburocrática que havia assumido o poder. Nesse contexto político, a partir dos anos de 1970 e com mais ênfase nos anos de 1980, os professores passam a se

---

<sup>25</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

<sup>26</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>27</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

<sup>28</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

organizar, de maneira mais intensa, em entidades de cunho acadêmico-científico que se ocupam da produção, discussão e divulgação de diagnósticos e análises com o objetivo de formular propostas para a construção de uma escola pública de qualidade. Tal mobilização passa, também, a ser acompanhada pelas entidades sindicais do país, culminando na organização do I Congresso Nacional de Educação em 1996, com repercussão na política educacional de estados e municípios (SAVIANI, 2003).

Todo esse período é marcado por mudanças profundas, pois a revolução científica e tecnológica atinge dimensões globais, alterando os paradigmas de produção e transformando o cotidiano das pessoas, contagiadas por novos padrões de comunicação e pelo uso da informática, lançando um enorme desafio à educação.

A partir desse cenário, vai-se impondo a necessidade de um novo escopo da educação em nível nacional, trazendo implicações à legislação vigente. Entretanto, os interesses envolvidos nas discussões, além de contraditórios, mostravam-se, por vezes, inconciliáveis.

Entre o projeto inicial de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1988, do deputado Octávio Elísio ao substitutivo aprovado, do senador Darcy Ribeiro, transcorreram oito anos até que se apresentasse outro escopo de organização da educação nacional, a LDBEN, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O contexto situacional em que se dá a aprovação da Lei, após projetos de distintas concepções, revela, em certa medida, o minimalismo na condução da política educacional, sem a devida congruência entre forma e conteúdo, haja vista que, segundo Saviani (2003, p.103):

[...] diante dos enunciados relativos às diretrizes da educação, não basta levar em conta a forma que assumem, mas é preciso examinar o seu conteúdo. E o conteúdo emergirá do confronto entre o que é proclamado e o que se realiza através das bases em que se assenta o sistema educacional.

Estão contemplados na lei os seguintes eixos: conceito abrangente de educação; vinculação da educação ao mundo do trabalho e às diferentes práticas sociais; padrões mínimos de qualidade do ensino; pluralidade de formas de acesso aos diversos níveis, como forma de ensejar o cumprimento da obrigatoriedade; avaliação da qualidade do ensino pelo poder público; definição das responsabilidades da União, dos estados, dos municípios, das escolas e dos docentes; configuração dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino; mapa conceitual preciso da educação escolar e de educação básica; requisito de relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais da escola; construção da identidade do ensino médio; resgate da natureza e da finalidade da educação profissional; precisão conceitual para os elementos de despesas no âmbito da manutenção e do desenvolvimento do ensino; fortalecimento das fontes e dos canais de financiamento da educação, incluída a fixação dos prazos de repasses de recursos para estados e municípios; reconfiguração de toda a base curricular tanto da educação básica como um todo, como do ensino médio em particular.

Para os fins deste trabalho, que investiga a desconcentração e a descentralização da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do FUNDEF (1998 – 2006), focam-se na LDBEN/1996 os Títulos IV “Da Organização da Educação Nacional” e VII “Dos Recursos Financeiros” por pertinência à pesquisa.

Embora com alterações ao projeto inicial, permaneceram na Lei nº 9.394/1996 as competências atribuídas à União no sentido de organizar o sistema

federal de ensino, conforme previsto no Artigo 211, *caput* e § 1º da Constituição Federal, e nos Artigos 8º, *caput*, e 9º, II, da LDBEN. À União também compete “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais,” conforme o Artigo 8º, § 1º, da Lei nº 9.394/1996. Sobre o assunto, Abreu (1998, p. 61) comenta:

Enquanto responsável pelo sistema federal de ensino, a União encontra-se em posição de igualdade com os demais entes federados, cada um deles respondendo por seu próprio sistema de ensino, todos vinculados às normas gerais da educação nacional. Ao contrário, enquanto responsável pela coordenação da política nacional de educação, a União assume uma posição hierarquicamente superior em relação às demais instâncias educacionais. Desta forma, centraliza-se na União a responsabilidade de responder pela unidade nacional dos sistemas de ensino.

Ainda com relação ao Artigo 8º, § 2º, da Lei nº 9.394/1996, fica estabelecido que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei” remetendo à ideia de sistemas próprios de ensino para cada ente federado, o que, por sua vez, sugere um movimento descentralizador da política educacional brasileira. Entretanto, para alguns autores, o Artigo 8º apresenta algumas contradições, pois, segundo Carneiro (1998, p. 55):

Este Artigo é um tanto ou quanto contraditório. Estabelece o regime de colaboração, mas atribui, ao Poder Federal, através da instância própria, o Ministério da Educação, uma função não apenas hegemônica, mas excludente, qual seja a da coordenação da política nacional e a do exercício de responsabilidade normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Diante da presença acachapantemente centralizadora da União, a função de articular os diferentes níveis e sistemas torna-se secundária porque diz respeito a uma relação de funcionamento e não à concepção do funcionamento. Desta forma, o grau de liberdade para a concepção da organização dos sistemas de ensino nos termos desta Lei fica restrito, praticamente, à sua organização burocrática, sem qualquer possibilidade do exercício da autonomia plena no tocante à concepção, gestão, configuração e avaliação do respectivo sistema.

Para o referido autor, o texto legal entra em conflito com os demais textos normativos e anteriores sobre educação, haja vista que considera (1998, p. 56) o seguinte:

[...] este dispositivo reduz o modelo federativo descentralizado a um modelo federativo compacto, pelo mecanismo de dependência que cria entre os sistemas de ensino de estados, Distrito Federal e municípios. Estabelece-se, desta forma, um mecanismo de ordenamentos jurídicos hierarquicamente subalternos na área de educação, com inegáveis desvantagens para o exercício de um planejamento educacional descentralizado. As disposições legais deste Artigo esmaecem à ideia de administração compartilhada e de gestão democrática do sistema de ensino. Parece aprofundar-se, aqui, a não dialogicidade nas relações inter e intrapoderes federal, estadual e municipal na área de educação.

Carneiro (1998, p.56) conclui sua análise sobre o Artigo 8º, observando que o regime de colaboração e de integração dos sistemas é “importante para dar dinamismo e sinergia à organização da educação nacional. O grande problema reside em se dar institucionalidade a este regime de colaboração”.

No Artigo 9º da LDBEN, encontram-se as incumbências da União no tocante à:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos Incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do Inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

A relação dos Incisos deve-se ao fato de nos próximos Artigos (9º, 10, 11, 12 e 13) tratar-se da natureza atributiva dos níveis federal, estadual, municipal, institucional e docente, tendo-se como premissa a visão de conjunto dos Artigos para a compreensão da incumbência de cada nível. Por pertinência, serão focados os Artigos 9º, 10 e 11.

Previsto no Artigo 9º, I, o Plano Nacional de Educação - PNE 2001 – 2009, aprovado em 2001, sustentava-se em três eixos: educação como direito inalienável do cidadão; educação como alavanca do desenvolvimento socioeconômico e cultural; educação como instrumento imprescindível de enfrentamento da pobreza. Em um prazo de dez anos, o PNE pretendia produzir: ampliação universal da escolaridade da população; elevação dos padrões de qualidade da escola e do ensino; ampliação das oportunidades de acesso e permanência do aluno na escola como mecanismo de redução das desigualdades sociais, regionais e inter-regionais; fortalecimento dos mecanismos de autonomia escolar e de democratização da gestão do ensino público. Estes objetivos estavam vinculados a metas em todos os níveis e modalidades de ensino. Por sua vez, as metas estavam articuladas às diretrizes no âmbito da gestão e do financiamento da educação e, no âmbito da formação e valorização do magistério. Por se tratarem de metas do país, coube a cada estado e município, reservadas as peculiaridades de cada local, realizar as

adequações necessárias com vistas ao atendimento de suas demandas. Segundo estudos realizados, na ocasião, o Governo Federal investia cerca de 5% do PIB com educação, sendo que para cumprir as metas previstas no Plano Nacional de Educação, o Brasil necessitaria ampliar para 7% do PIB o seu investimento (CARNEIRO, 1998).

Ao analisar a tramitação do PNE 2011 – 2020, Aguiar (2010, p. 709) faz uma avaliação sobre o PNE anterior, observando a importância do processo participativo e aberto à contribuição da sociedade, haja vista que o PNE deve estar referenciado a um projeto político da sociedade brasileira e à contextualização da educação no bojo das políticas sociais; afirma também, que em função do federalismo e da descentralização, omitiu-se o papel da União e concentrou-se a maioria das metas sob a responsabilidade dos estados e municípios, ressaltando que as novas demandas não poderiam ser contempladas pelas medidas de financiamento.

Neste sentido, a factibilidade do PNE pressupunha fontes refeitas e vinculadas de recursos, pois, embora estivesse estabelecida a sequência das diretrizes políticas, somente recursos vinculados suficientes poderiam garantir a exequibilidade do que estava previsto. Para Carneiro (1998, p.60), “esta função redistributiva da União motivou a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério”.

Quanto à abrangência e base legal, na LDBEN, a maior parte das competências da União se concentra na coordenação da política nacional de educação, com poucas alusões à organização do sistema federal de ensino, estas somente no Artigo 9º, II e IX.

Por outro lado, a maior parte das competências dos estados se concentra na organização de seus sistemas de ensino, conforme o Artigo 10, I, III, IV e V; entretanto, pouco se alude à competência de articulação dos estados com os seus municípios com a finalidade de definir formas de colaboração, prevista somente no Artigo 10, II.

Ainda, no Artigo 9º, o Inciso III alude às funções redistributiva e supletiva da União, mediante as ações de cooperação técnica e aporte financeiro junto aos estados, Distrito Federal e municípios, no sentido de viabilizar o conceito de educação como direito de todos e dever do Estado em uma dinâmica de intercomplementaridade.

Neste mesmo Artigo 9º, o Inciso IV situa o regime de colaboração entre os níveis das esferas de governo, o que, por sua vez, remete às questões advindas do Estado Federal e suas características, dentre as quais: o nível de descentralização política; o nível de participação dos estados-membros; o nível de autoconstituição de cada um. Sobre o assunto, Carneiro (1998, p. 62) comenta: “tanto a União como estados e municípios recebem, da Lei Magna, uma determinada porção de competências. Por conseguinte, é sobre este universo de autonomias consentidas legalmente que se devem apurar as articulações possíveis”.

Com o objetivo de garantir o padrão de qualidade (já previsto no Art. 206, inc. VII, da Constituição e no Art. 3º, inc. IX, da LDBEN), os Incisos V e VI do Art. 9º da LDBEN incluem a política de avaliação no conjunto das responsabilidades da União, sendo que, de forma compartilhada com os estados e municípios, o que, até certo ponto, pode-se considerar uma das formas de assegurar transparência na utilização dos recursos públicos.

No Artigo 10 estão especificadas as competências dos estados e os esclarecimentos acerca do exercício de articulação com os municípios na oferta do ensino fundamental. A responsabilidade pela oferta deste nível de ensino passa a ser compartilhada com os municípios, conforme disposto no Inciso II “de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”; enquanto a responsabilidade pela oferta do ensino médio é de competência dos estados, conforme disposto no Inciso VI com redação dada pela Lei nº 12. 061, de 2009 “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no Art. 38 desta Lei”. Além disto, compete também aos estados a elaboração de seus planos de educação à luz dos planos nacionais, evitando-se, assim, os esforços concorrentes e o desperdício dos recursos públicos.

Quanto aos municípios, o Artigo 11 define que o ensino fundamental e a educação infantil são de sua competência em função da condicionalidade legal determinada na Constituição, no Artigo 211. Parte destas competências pode ser assumida com ou sem a organização dos sistemas municipais de ensino, como: a manutenção das instituições municipais de ensino, conforme o Inciso I; a ação redistributiva em relação às escolas, conforme o Inciso II e, a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, conforme o Inciso V. Este último condiciona o atendimento a níveis superiores ao ensino fundamental ao atendimento pleno das demandas educacionais em sua esfera de competência.

As demais competências dos municípios, definidas no Artigo 11, somente podem ser assumidas quando os municípios organizam seus próprios sistemas de ensino, como: “baixar normas complementares”, conforme o Inciso III; “autorizar, credenciar e supervisionar estabelecimentos de ensino”, conforme o Inciso IV.

Para que os municípios possam constituir seus próprios sistemas de ensino, a Lei nº 9.394/1996 lhes atribui a competência normativa e a competência de supervisão no sentido de, assim como os estados, poderem elaborar normas complementares às normas gerais da educação nacional, no âmbito de seus sistemas de ensino e nos níveis de educação em que atuem, excetuando-se o nível superior quando se tratar dos municípios (ABREU, 1998).

Distintas ações se estendem, a partir da LDBEN, à responsabilidade dos municípios sobre a gestão dos seus sistemas de ensino. Acerca do assunto, Carneiro (1998, p. 66) acrescenta:

Ao constituir sistema próprio (ver Art. 8º), cada município passa a gozar de autonomia para organizar, por em funcionamento, monitorar e avaliar seus órgãos de educação e sua rede de escolas. Imagine-se que, a partir de agora, cada município brasileiro poderá constituir seu Conselho Municipal de Educação com a responsabilidade de legislar no âmbito de sua jurisdição, preservados os limites da legislação federal e estadual. É isto que o legislador quer significar quando fala em *baixar normas complementares*.

Desta forma, faz-se necessário relativizar as competências atribuídas, pela LDBEN, simultaneamente a estados e municípios com relação às normas complementares, pois, a legislação sobre educação, elaborada no âmbito do município, traz consigo o caráter de complementariedade à legislação federal e estadual, conforme observa Abreu (1998, p. 71):

Na realidade, é necessário aprofundar as consequências da diferenciação entre competência legislativa e competência normativa. Às normas educacionais, emanadas dos órgãos normativos dos sistemas de ensino, cabe a complementação e interpretação da legislação educacional. Pela Constituição Federal, os municípios possuem competência legislativa suplementar à da União e dos estados; pela LDBEN, municípios e estados têm igual competência para elaborar normas educacionais complementares às nacionais.

Também, com relação ao Artigo 11, o Parágrafo Único define que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Ainda, com relação aos sistemas de ensino, embora a Lei nº 9.394/1996 – LDBEN não se expresse claramente sobre a constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, no sentido da sua condição - importante, porém não obrigatório – a Lei nº 9. 424/1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, determina a representação do respectivo conselho de educação, onde houver, no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a ser instituído no âmbito de cada ente federado.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Título VII, no desdobramento de seus dez artigos, trata do financiamento da educação, sendo este considerado um dos pontos de maior evolução nos últimos tempos e de grande interesse entre os educadores. Há quatro tipos de fonte de recursos para a educação: a constitucional ampla (receita de impostos), a constitucional restrita (recursos vinculados, do tipo salário-educação, cotas federal e estadual), a constitucional compensatória (incentivos fiscais) e as fontes alternativas (recursos diversos previstos em lei), de acordo com o mapa conceitual de cada uma<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> A constitucional ampla que foca a *receita de impostos* é aquela decorrente dos tributos arrecadados por cada uma das esferas da administração pública, definida no Artigo 18 da Constituição Federal. As *transferências constitucionais* e *outras transferências* são de múltipla base, como se pode aferir: i) 20% do que for arrecadado pela União através da instituição de um novo imposto, desde que concebido à luz do Art. 154 da Constituição Federal; ii) transferência, aos Estados e ao Distrito Federal, de 10% do que for arrecadado através da cobrança de impostos de produtos industrializados pela União, nos termos dos Arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal. A *constitucional restrita*, assim denominada em razão da aplicação vinculada do salário-educação, conforme Art. 212, § 5º da CF. Convém ressaltar que, com a criação do FUNDEF, as empresas não poderão mais descontar despesas realizadas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A *constitucional compensatória* é constituída dos incentivos fiscais que, de fato, nada mais são do que mecanismos de amortização de impostos (imposto de renda) ou de isenções fiscais, previstas em lei. As *fontes alternativas* são aquelas oriundas de legislações emergentes para atender, em caráter provisório, certas situações que reclamam um aporte de recursos adicionais. Fonte: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

Em função dos objetivos desta pesquisa, serão analisados os Artigos 69, 70 e 71 da LDBEN.

O Artigo 69 estabelece os percentuais mínimos que cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) está obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. Por se tratarem de percentuais mínimos, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem determinar um percentual maior. Neste mesmo Artigo, o Parágrafo 5º estabelece os critérios e prazos para a distribuição dos recursos, disciplinados pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o FUNDEF, conforme ilustrado abaixo:

Quadro 1 – Prazos para a distribuição de recursos arrecadados pela União

Recursos Arrecadados pela União	Repasse aos Estados e Municípios
Do dia 1º ao dia 10	Até o dia 20
Do dia 11 ao dia 20	Até o dia 30
Do dia 21 ao término do mês	Até o dia 10 do mês seguinte

Fonte: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm)

Os recursos que vão para o FUNDEF se originam das seguintes fontes:

- a) Fundo de Participação do Estado – FPE e Fundo de Participação do Município - FPM. Tais recursos passam a constar do orçamento da União, dos estados e do Distrito Federal. Cabe ao Ministério da Fazenda fazer o crédito nas respectivas instâncias, em contas próprias do FUNDEF, respeitados os percentuais e prazos previstos;
- b) Recursos do Imposto de Circulação sobre Mercadorias e Serviços – ICMS. Tais recursos passam a constar do orçamento anual dos governos estaduais e do Distrito Federal. O repasse se dá da seguinte forma: i) o Fundo recebe a parcela devida aos governos estaduais e ao governo do

Distrito Federal; ii) o Fundo dos municípios recebe a parcela devida aos mesmos pelos governos estaduais;

c) Recursos do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IP/ exportação.

Tais recursos serão transferidos pelo governo federal e estadual para a conta do FUNDEF, respeitados os critérios e formas de divulgação previstas.

As fontes de recursos que compunham o Fundo estavam assim equacionadas: 15% de contribuição de estados, Distrito Federal e municípios advindos das seguintes procedências: Fundos de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IP/exp., Desoneração de Exportações (LC 87/96), além da complementação da União.

Em 2006, o montante de recursos previstos, segundo a contribuição dos entes federados, atingia o valor de R\$ 35,2 bilhões, sem a complementação da União. A previsão desta, segundo a Portaria nº 40, de 03 de março de 2006, do Ministério da Fazenda, seria de R\$ 313,7 milhões, haja vista que não há definição de parâmetro prevista no texto constitucional, que assegure o montante de recursos da União para o Fundo<sup>30</sup>. Em 2006, o total geral de recursos previstos para o Fundo somava a importância de R\$ 35,5 bilhões, distribuídos com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com os dados do censo escolar do ano anterior. A utilização dos recursos se faz com 60% no mínimo para a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental, aplicando-se o

---

<sup>30</sup> O Fundo é de âmbito estadual e tem um Conselho de Acompanhamento e Controle Social em nível estadual; é dividido pelo nº de alunos do ensino fundamental público, revertendo o custo-aluno às instâncias estadual e municipal, de acordo com o nº de matrículas.

restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.

Em relação ao Fundo, quanto ao valor mínimo nacional por aluno, foi fixado anualmente apresentando as seguintes diferenciações: até 2004, contemplando da 1ª a 4ª séries, e da 5ª a 8ª séries e educação especial; a partir de 2005, contemplando as séries iniciais urbanas e rurais, as quatro séries finais urbanas e rurais, além da educação especial. Durante a vigência do Fundo o salário-educação estava vinculado ao ensino fundamental e parte da quota federal era utilizada no custeio da complementação da União ao FUNDEF, sendo permitida até o limite de 20% do valor da complementação<sup>31</sup>.

Para Saviani (2003, p.221) merece destaque a “fixação de prazos para o repasse dos valores do caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao órgão responsável pela educação”, acrescentando ainda:

Esse dispositivo é, efetivamente, da maior importância para se evitar as distorções que ocorrem com os constantes atrasos no repasse dos recursos. Embora haja aqueles que considerem idealismo essa pretensão de impor prazos, o fato de que isso seja disposto em lei, acompanhado de responsabilização civil e criminal, constitui um relevante mecanismo de pressão do qual a população organizada pode lançar mão ao reivindicar o atendimento adequado de suas necessidades educacionais.

Dispostos abaixo, os Artigos 70 e 71 da LDBEN, articulados entre si, tratam de explicitar o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, delimitando o seu campo de ação e de abrangência com o objetivo de resguardar interpretações díspares e, por conseguinte, evitar ou reduzir a dispersão ou o desvio dos recursos destinados à educação:

---

<sup>31</sup> Fonte: Ministério da Educação. Disponível no site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em dez./2011.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos Incisos deste Artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Todo processo educativo sinaliza que a educação não resulta somente das legislações, mas que educação e legislações fazem parte de uma sociedade na qual se encontram em constante interação, ou seja, sob o impacto de forças sociais que podem ou não impulsionar o desenvolvimento desse processo. Neste sentido, muitos são os temas imbricados e a necessidade de aprofundá-los, de modo a compreendê-los em suas complexidades específicas, para que se possa posteriormente articulá-los de forma dinâmica a propiciar a obtenção de resultados.

## **CAPÍTULO 3**

### **ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS SINGULARES EM SUA HISTÓRIA E ADMINISTRAÇÃO**

O capítulo terceiro se propõe a apresentar o Estado do Rio de Janeiro na perspectiva singular de alguns aspectos presentes em sua história e administração. Para isto, pretende-se “olhá-lo”, de forma sucinta, observando a sua historiografia; a configuração do território e de suas mesorregiões; a memória de sua história administrativa e a articulação sócio-político-espacial que se dá em seu universo ao longo do processo de sua formação.

#### **3.1 Apontamentos Históricos e Administrativos**

A necessidade de se citar alguns fatos históricos que estão ligados à formação do Estado do Rio de Janeiro, tal como se concebe nos dias de hoje, deve-se, em parte, à inserção dos mesmos nas especificidades situadas nos campos político, econômico e social que vieram a compor esse estado e a sua gente. Daí tornar-se pertinente a explicitação que se inicia com a chegada dos portugueses ao Brasil e se estende até a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, donde surgiu o atual Estado do Rio de Janeiro.

Ao adentrarem a Baía de Guanabara, em 1502, os navegadores portugueses, comandados por Gonçalo Coelho, acreditavam estar diante da foz de um rio e, por se tratar do primeiro dia do ano, chamaram-no *Rio de Janeiro*. Em relação às escassas informações sobre esse período, vale observar o comentário do historiador português Serrão (1965, p.8):

[...] as fontes são quase mudas no que concerne a essa fase cronológica, em que as referências ao sítio da Guanabara surgem, aqui e além, nas cartas dos governadores, donatários ou simples moradores, mas apenas quando nelas se dá notícia do estado do Brasil. Desta sorte, o investigador depara com problemas de monta na exacta averiguação dos sucessos que decorrem de 1500 a 1555, sendo forçado a estudar o Rio de Janeiro – quando as fontes lho permitem – no conjunto histórico das capitâneas e, seguidamente, no quadro do Governo geral. História documentada do Rio de Janeiro, apenas surge na época da fixação de Villegaignon na ilha da Guanabara.

Quando aqui se estabeleceu o sistema das capitâneas hereditárias, o espaço geográfico do atual Estado do Rio de Janeiro compreendia o trecho das Capitâneas de São Tomé e de São Vicente. A baía de Guanabara não se encontrava ainda, de todo, colonizada pelos portugueses, quando os franceses por aqui se instalaram, tentando formar a França Antártica, entre 1555 e 1567.

A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, fundada em 1º de março de 1565 por Estácio de Sá, tornou-se polo exportador de toda a produção açucareira fluminense, denominação esta, que significa pertencente ou relativo às regiões do Rio de Janeiro. A importância econômica e política do porto do Rio de Janeiro, por onde escoavam o ouro e os diamantes a serem levados da Colônia a Portugal, acabou concorrendo para a transferência de Salvador, Sede da Administração Colonial até 1763, para a cidade do Rio de Janeiro. A fixação de residência por parte da Corte Portuguesa, em 1808, e a Abertura dos Portos às Nações Amigas desencadearam uma grande valorização das terras da cidade do Rio de Janeiro e de suas proximidades. Segundo Fausto (2009, p. 125):

A vinda da família real deslocou definitivamente o eixo da vida administrativa da Colônia para o Rio de Janeiro, mudando também a fisionomia da cidade. Entre outros aspectos, esboçou-se aí uma vida cultural. O acesso aos livros e a uma relativa circulação de ideias foram marcas distintivas do período. Em setembro de 1808, veio a público o primeiro jornal editado na Colônia; abriram-se também teatros, bibliotecas, academias literárias e científicas, para atender aos requisitos da Corte e de uma população urbana em rápida expansão.

[...] Se muita coisa mudou, não devemos exagerar o alcance das transformações. A presença da Corte implicava uma alteração do acanhado cenário urbano da Colônia, mas a marca do absolutismo acompanharia a alteração.

O rápido crescimento e desenvolvimento do setor de serviços na cidade do Rio de Janeiro, de certo modo, deveram-se à chegada da família real, pois os recursos da Corte Portuguesa serviram de incentivo à ocorrência de investimentos públicos com o objetivo de melhorar a infraestrutura. Neste sentido, a forte movimentação de recursos favoreceu a concentração e a atração de mão-de-obra qualificada, muito mais dedicada à prestação de serviços do que à atividade produtiva, influenciando o processo de ocupação do território fluminense e estimulando a concentração da população urbana na região metropolitana. Na visão de Azevedo (1958, p. 68):

Com a vinda de D. João VI e cerca de 15 mil pessoas chegadas com a família real, a velha cidade , - “uma grande aldeia de 45 mil almas”, que dormia no marasmo, desperta para uma vida nova, sacudida do inesperado acontecimento e erguida de súbito à categoria de capital do Império Português. A cidade colonial, de ruas estreitas e tortuosas, transforma-se com o esplendor da corte e o impulso de seu comércio e, pela atração dos novos encantos da vida urbana, torna-se o centro da vida intelectual do país, para onde convergem brasileiros vindos de quase todas as províncias. As mudanças de mentalidade e de costumes que se operam lentamente irradiam-se da nova capital da monarquia para cidades distantes [...] Mas de todas as cidades, é a antiga capital da Colônia que mais se beneficiou com a transladação da corte portuguesa para o Brasil: pelo grau que atingiu no coração da monarquia, a intensidade da vida urbana se pode medir a mobilidade social, - a maior que registrou a variação rítmica, na sociedade colonial, de períodos imóveis para períodos móveis -, e com a qual se desenvolve a migração de pessoas e de costumes não só de uma classe para outra, como de uma para outra região.

Naquela época, havia na região fluminense somente duas cidades: Rio de Janeiro e Cabo Frio, além das Vilas de Angra dos Reis, de Paraty, de Magé, de Macacu, de São Salvador (Campos dos Goytacazes) e de São Gonçalo. Somente em 1819, Niterói viria a ser considerada Vila, com a criação da Vila Real de Praia

Grande<sup>32</sup>. Sob o ponto de vista histórico e administrativo, registra-se que a partir de 1822, a cidade do Rio de Janeiro passou a sediar o Império do Brasil.

Com a promulgação do Ato Adicional à Constituição de 1824 pelo Governo Regencial, em 12 de agosto de 1834, cria-se o Município Neutro (ou Município da Corte), desvinculado da Província do Rio de Janeiro.

A designação Município Neutro foi dada à situação administrativa da cidade do Rio de Janeiro, constituindo-se em uma unidade distinta e própria, que se tornou titular de todo o patrimônio da antiga Câmara da Cidade do Rio de Janeiro, passando a ser como uma província, dotada de um presidente nomeado pelo poder central e, também, de uma assembleia eleita, sendo considerado o centro mais importante do Império, em termos econômicos e políticos. O Município Neutro, em termos territoriais, compunha-se de três sesmarias, a saber: Sesmaria Estácio de Sá (do nome do seu doador); Sesmarias dos Sobejos (de "sobras", imóveis situados entre a testada da Sesmaria de Estácio de Sá e o mar - atualmente até a faixa de terrenos de marinha de propriedade da União); e Sesmarias Realengas (de "real", propriedade da Coroa Portuguesa), situada em Realengo. A área de extensão do Município Neutro correspondia à área do Município do Rio de Janeiro, em dias atuais. O Município Neutro contava com uma população de 137 000 habitantes, incorporando às terras da Ilha de Paquetá e de Santa Cruz.

A capital da Província do Rio de Janeiro era Niterói, mas, os cariocas foram separados dos fluminenses e, embora, os cariocas<sup>33</sup> elegessem seus representantes municipais, a administração da cidade se mantinha sob a tutela do governo central. Na ocasião, o Rio de Janeiro consagrou-se definitivamente como a cidade capital do

---

<sup>32</sup> Histórico do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em [www.cide.rj.gov.br](http://www.cide.rj.gov.br). Acesso em 03 de fev. 2010.

<sup>33</sup> Carioca é nome oriundo do idioma tupi (kari'oka), significando casa de branco, ou aquele que é natural da cidade do Rio de Janeiro, ou ainda, relativo ao Rio de Janeiro.

Brasil, tornando-se o ápice da realidade cívico-cultural, como centro político e núcleo soberano do território nacional.

Em 1870, a implantação de trens e bondes acelerou o crescimento demográfico e urbano, pois os novos meios de transporte possibilitaram o desenvolvimento de outras freguesias e a expansão industrial. A economia girava em torno do comércio marítimo entre o Rio de Janeiro e Lisboa e, ainda, com os portos da África, na Guiné, em Angola e Moçambique.

Em seus estudos sobre o Brasil até o Governo Geral, Faoro (2008, p. 117), em uma referência edênica sobre a “invenção” da América e a “descoberta” do Brasil, observa que:

A descoberta do Brasil entrelaça-se na ultramarina expansão comercial portuguesa. Episódio, bem verdade, perturbador e original, incapaz de se articular totalmente nas navegações africanas e asiáticas. Diante do português emergiu não apenas um mundo novo, mas também um mundo diferente, que deveria, além da descoberta, suscitar a invenção de modelos de pensamento e de ação. O primeiro golpe de vista, embaraçado com a realidade exótica, irreduzível aos esquemas tradicionais, apenas revelou a esperança de novos caminhos dentro do pisado quadro mercantilista. O descobridor, antes de ver a terra, antes de estudar as gentes, antes de sentir a presença da religião, queria saber de ouro e prata.

Quanto aos produtos manufaturados, o açúcar, principal da região de Campos e da Baixada Fluminense, após meados do século XIX, já não dominava a economia do país. Crescia a produção de café no Rio de Janeiro que foi se expandindo para a Baixada e daí para o Vale do Rio Paraíba do Sul, também, em terras fluminenses. Em termos econômicos, até a década de 1870, a aristocracia cafeeira do Rio de Janeiro dominou o Brasil, pois aquela província era responsável por cerca de 60% da produção nacional<sup>34</sup>. Com o esgotamento das terras e a

---

<sup>34</sup> Histórico do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em [www.cide.rj.gov.br](http://www.cide.rj.gov.br). Acesso em 03 de fev. 2010.

expansão do café para o Espírito Santo e para São Paulo, a economia local começou a entrar em declínio.

Com a Proclamação da República, em 1889, o patrimônio do Município Neutro transferiu-se para o então criado Distrito Federal, na conformidade do Artigo 2º da Constituição de 24 de fevereiro de 1891: "Cada uma das Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União...". A partir da República, entretanto, as novas relações econômicas capitalistas e o poder político passariam a ser liderados por São Paulo. O Rio de Janeiro tornou-se a capital federal, no Distrito Federal, até esta ser transferida para Brasília, o que viria a ocorrer em 21 de abril de 1960.

O século XX marca o forte desenvolvimento do Distrito Federal, sede na cidade do Rio de Janeiro, enquanto que a província, que precedeu o Estado do Rio de Janeiro, propriamente dito, tinha a sua economia estagnada, pois os recursos eram insuficientes para promover os investimentos em infraestrutura produtiva para o interior.

Durante o período como capital federal e, ainda, recentemente, a cidade do Rio de Janeiro sediou diversos acontecimentos políticos e sociais, que repercutiram em todo o país reforçando a sua relativa liderança. O desenvolvimento cultural, político e econômico ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, por cerca de quase dois séculos, fez com que tivesse um "status" de centro de decisões estratégicas e obtivesse condições favoráveis a sua trajetória socioeconômica. Entretanto, ali também se consolidou a ação pública, enquanto local onde se fixou a Corte Portuguesa desde a sua chegada ao Brasil. Em termos administrativos, criou-se uma administração pública forte, todavia, disfuncional e carregada de um carcomido sistema de privilégios, pois conforme destaca Faoro (1984, p. 177):

A corte aglutina, no Rio de Janeiro, a camada funcionária e faminta de empregos, sob o patrocínio do estado maior de domínio, reunindo explorados e exploradores no mesmo solo. O nascente antagonismo entre colônia e metrópole quebra-se sob a mole devoradora de fidalgos, concentrando a soberania, a velha e a emergente, sob o trono. A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca destes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado.

A ideia fundamental em matéria administrativa parecia ser a de acelerar extraordinariamente o movimento sem mudar o sistema do maquinismo, apenas aumentando-lhe as peças e carregando demasiado a pressão. Na vida não ocorria ao precipitado engenheiro indagar se a velha e carcomida armação aguentaria a refrega.

Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro.

Para o Rio de Janeiro, capital do Brasil de 1763 até 1960, portanto, quase 200 anos, a construção de Brasília representou uma queda brutal, afetando a vida da cidade e causando certo esvaziamento em sua importância nacional, pois além da estagnação econômica, provocando um decréscimo no Produto Interno Bruto (PIB) da região, a estrutura administrativa - ministérios, secretarias e empresas estatais - foi sendo, paulatinamente, transferida para a nova capital, gerando uma queda em seu "status" político. Este processo de esvaziamento econômico e político, desde a perda de sua condição como capital do país, podem ser explicados, em parte, em função de ciclos políticos de sua história.

A organização do Estado da Guanabara teve como origem a Lei San Tiago Dantas<sup>35</sup>, Lei nº 3.752, prevista nas disposições transitórias da Constituição de 1946 e aprovada no dia 14 de abril de 1960. Esta lei estabeleceu as linhas gerais que orientariam a formação do novo estado até a aprovação da Constituição estadual

---

<sup>35</sup> San Tiago Dantas, deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), era vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e foi encarregado de elaborar o projeto de criação de um novo estado, o Estado da Guanabara, em que se transformaria a cidade do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília.

pela Assembleia Constituinte que seria eleita em 03 de outubro de 1960, sendo marcada para essa mesma data<sup>36</sup>, a eleição do governador.

O Estado do Rio de Janeiro, cuja capital era Niterói, continuava separado da cidade que lhe dera o nome.

### **3.2 Estado da Guanabara**

O Estado da Guanabara, como unidade da Federação ocupou o território do antigo Distrito Federal entre 1960 e 1975, conservando, ao mesmo tempo, neste período, também, a denominação de cidade do Rio de Janeiro. O Estado da Guanabara foi um Estado com uma única cidade, a cidade do Rio de Janeiro, daí ser conhecido como Cidade-Estado da Guanabara.

As informações aqui presentes fazem parte dos dois volumes sobre a Memória do Estado do Rio de Janeiro, editados pelo Arquivo Público do Estado, em 2001. De acordo com este documento, os debates acerca do futuro político do antigo Distrito Federal foram acirrados, pois a cidade do Rio de Janeiro iria eleger o seu prefeito, que antes era indicado pelo Presidente da República.

A polêmica dividiu tanto os políticos da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) quanto os eleitores cariocas e fluminenses. Havia, por parte de alguns, uma preocupação em assegurar à cidade o “status” que a mesma tinha enquanto capital do país, porém, existiam concepções distintas a respeito do assunto. Enquanto uns queriam a transformação em território administrado pela União, outros optavam pela fusão com o Estado do Rio de Janeiro e alguns preferiam a criação do Estado da Guanabara. Desse modo, a possibilidade

---

<sup>36</sup> Marly Motta (1997) assinala que a mudança de capital, do litoral para o interior, já era prevista desde a Constituição de 1891, e a criação do Estado da Guanabara, por sua vez, já estava anunciada na Constituição de 1946.

de se ter uma autonomia, uma condição política especial e um governador eleito diretamente foram fatores fundamentais para se chegar à solução prevista na Constituição Federal – a criação do Estado da Guanabara, desvinculado do Estado do Rio de Janeiro.

A elevação à condição de estado ofereceu a vantagem da contínua e ambígua relação entre a cidade do Rio de Janeiro e a União, garantindo mesmo um lugar de destaque na Federação, pois a Lei San Tiago Dantas determinava que o governo federal arcasse com significativa parte dos gastos referentes à máquina pública do novo estado e, assim sendo, a administração do Estado da Guanabara poderia arrecadar tributos tanto de natureza municipal, quanto de natureza estadual. Prevaleceu a concepção de cidade-estado, com a ausência de municípios e com “status” político particular, distinto dos demais estados. Por cerca de uma década, a Cidade – Estado da Guanabara ainda conservou grande parte das funções de principal centro político do país, tornando-se o chamado estado-capital.

Entre 21 de abril e 5 de dezembro de 1960, a Guanabara, por indicação do presidente Juscelino Kubitschek, foi governada pelo, até então, chefe da Casa Civil da Presidência da República José Rodrigues Sette Câmara Filho, que planejou e implementou em sua gestão um conjunto de obras para o desenvolvimento urbano da cidade. Nessa ocasião, a estrutura organizacional vigente no antigo Distrito Federal não sofreu qualquer alteração. A administração pública da Guanabara era formada pelo Gabinete do Governador, por oito secretarias gerais e por duas superintendências, geralmente, com uma organização bastante centralizada, de acordo com os documentos consultados.

As primeiras eleições para o governo da Guanabara foram realizadas em 3 de outubro de 1960 e a concorrência assumiu um tom de confronto entre os que

apoiavam a candidatura do jornalista Carlos Frederico Werneck de Lacerda, lançado pela UDN, e seus adversários que não estavam coesos, sendo Sérgio Magalhães, candidato da coligação PTB – PSB (Partido Socialista Brasileiro), forte concorrente ao pleito e principal adversário na disputa política.

O quadro político nacional à época era bastante polarizado e opunha o setor mais conservador, ligado ao capital estrangeiro, à classe empresarial e ao latifúndio, representado pela UDN e pelo Partido Social Democrático (PSD) ao setor mais progressista, preocupado com a defesa dos interesses dos trabalhadores, representado pelo PTB. Na Guanabara, Lacerda venceu as eleições por cerca de 24.000 votos.

Ao assumir o governo, Carlos Lacerda implantou o sistema das administrações regionais, ficando o território do Estado da Guanabara dividido em 21 (vinte e uma) regiões administrativas. A intenção de Lacerda era promover a descentralização regional e setorial dos serviços públicos, rompendo com a forma organizacional do antigo Distrito Federal, tida como excessivamente centralizadora e burocratizada<sup>37</sup>. Quanto às secretarias, embora, desde o início da administração, Carlos Lacerda viesse a público declarar a sua preocupação em adaptar a estrutura administrativa do extinto Distrito Federal à condição de estado, as transformações foram lentas. Isso se deveu, sobretudo, à difícil relação do governador com o Poder Legislativo, o que atrasou a discussão e a aprovação dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo.

---

<sup>37</sup> Segundo o Secretário de Planejamento Hélio Beltrão, “a descentralização passará a ser uma forma de combater a burocracia”. Memória do Estado do Rio de Janeiro. Volume I, 2001.

Em outubro de 1962, foram eleitos os primeiros deputados federais da Guanabara e também o vice-governador, cargo que não fora previsto pela Lei San Tiago Dantas. Os resultados do pleito não foram favoráveis a Lacerda<sup>38</sup>.

Pode-se dizer que, no governo Lacerda, inexistia uma estrutura formal no âmbito da administração pública, haja vista que a estrutura adequava-se aos programas e projetos específicos de importância para o Estado da Guanabara, moldando-se aos interesses do momento, marca que, de certo modo, ainda se faz presente em épocas mais recentes do atual Estado do Rio de Janeiro (pós - fusão).

Quanto às realizações materiais, o governo Lacerda caracterizou-se por um intenso programa de investimentos em várias áreas e por obras públicas de importância, beneficiando-se de uma ampla rede de apoios financeiros, tendo recebido auxílios do governo federal na gestão de Jânio Quadros, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), este, ainda hoje, constante parceiro no aporte de recursos financeiros para as políticas sociais do Estado do Rio de Janeiro, além de apoio do governo norte-americano, sobretudo, através da Aliança para o Progresso.

A gestão de Lacerda se caracterizou por medidas polêmicas, dentre as quais a tentativa de erradicação das favelas, em função de um plano de habitação popular; preocupou-se com a construção de escolas e de uma universidade; criou a polícia civil e remodelou a polícia militar. Embora, tenha apoiado o movimento político-militar de 1964, com ele rompeu após a eleição do seu sucessor, Francisco Negrão de Lima, que já havia sido prefeito do antigo Distrito Federal, entre 1956 e 1958.

---

<sup>38</sup> No que concerne ao Legislativo estadual, a UDN conseguiu eleger 14 deputados, contra 13 do PTB, isto equivale a dizer que os dois partidos obtiveram praticamente a metade dos assentos da Assembléia, composta por 55 parlamentares, indicando a continuidade da polarização política existente no Distrito Federal. Memória do Estado do Rio de Janeiro. Volume I, 2001.

Em 3 de outubro de 1965, Lacerda sofreu um revés importante: o udenista, Carlos Flexa Ribeiro, seu Secretário de Educação, foi derrotado por Francisco Negrão de Lima, lançado pela coligação PSD/PTB na disputa pelo governo da Guanabara. A seguir, o regime militar se consolidou com a edição do Ato Institucional nº 2 que, dentre outras medidas, suprimiu as eleições diretas para a presidência da República, frustrando as pretensões de alguns civis, dentre os quais, o próprio Lacerda, que em 4 de novembro, veio a renunciar ao governo da Guanabara, faltando apenas um mês para o término do mandato. Em seu lugar, até o início de dezembro, assumiu Rafael de Almeida Magalhães, que veio a ser substituído pelo desembargador Martinho Neto, presidente do Tribunal de Justiça, até a posse de Negrão de Lima, em dia 5 de dezembro de 1965.

Entre 1965 e 1971, período em que o governo federal foi ocupado pelos três primeiros presidentes do regime militar: os generais Humberto Castelo Branco, Arthur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici, o Estado da Guanabara foi governado por Francisco Negrão de Lima.

Quando Negrão de Lima assumiu o governo, encontrou um déficit deixado por seu antecessor e o pagamento do funcionalismo público atrasado. Essa situação viria a ser agravada pelas variações climáticas ocorridas nos verões de 1966 e 1967, ocasionando as inundações, os desabamentos e os deslizamentos de encostas, que causaram diversas mortes e deixaram centenas de desabrigados – fatos que ainda são recorrentes no Estado do Rio de Janeiro em dias mais recentes, de acordo com os registros apontados amplamente nos noticiários.

O mandato de Negrão de Lima coincidiu com a progressiva perda das liberdades públicas e individuais no país. Sob esse aspecto, o ano de 1968 foi significativo devido ao aumento de tensão entre o regime militar e o movimento

estudantil. Por conta dos acontecimentos, em quase todo o Brasil, ocorreram manifestações e marchas de protesto e a União Nacional dos Estudantes (UNE), na ilegalidade desde 1964, decretou greve geral. Negrão de Lima atravessaria os períodos de Artur da Costa e Silva, da Junta Militar e de Emílio Garrastazu Médici, que assumiria o poder em 1969 e só deixá-lo em 1974.

Acerca dos movimentos sociais nesse período, embora o regime militar tenha reprimido as direções sindicais ligadas ao esquema populista, não desmantelou de todo os sindicatos. Houve sim, o surgimento do novo sindicalismo, a partir do trabalho dos organizadores, onde se destacaram as lideranças operárias ligadas à Igreja e a movimentos políticos de oposição.

Em termos administrativos, Negrão de Lima conseguiu fazer algumas obras viárias e ampliar a rede pública de ensino, apesar do alto grau de endividamento do governo; criou a Comissão Estadual de Defesa Civil, o campus da Universidade Estadual da Guanabara (UEG) e melhorou o abastecimento d'água da cidade. Sua passagem pelo governo da Guanabara foi marcada por distintas realizações e a implementação das melhorias deveu-se, em parte, à criação do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), editado pelo governo Castelo Branco. Como o Estado da Guanabara era o estado de um só município, acabava por ficar com a totalidade de arrecadação do referido imposto.

Durante a gestão de Negrão de Lima, a máquina administrativa estadual apresentou certa ampliação, quando comparada com o período do governo Lacerda. No âmbito das secretarias, foi criada a Secretaria de Ciência e Tecnologia, em 1967. A nova pasta teria como atribuições incentivar pesquisas que pudessem contribuir para a elevação das condições socioeconômicas da Guanabara e para o desenvolvimento do país, além de estimular a formação e o aperfeiçoamento

técnico, cooperando com as universidades e outras entidades educacionais sediadas no Estado.

O terceiro e último governador do Estado da Guanabara, Antônio de Pádua Chagas Freitas, lançado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi eleito em 15 de novembro de 1970, por um colegiado formado pelos deputados estaduais eleitos em 1966. Sua candidatura contou com o patrocínio de Negrão de Lima e dos generais Orlando Geisel, então ministro do Exército, e Adalberto Pereira dos Santos, comandante do I Exército, e foi acatada pelo presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici.

Esse empenho e aceitação do regime militar podem ser explicados pelo fato de Chagas Freitas não relutar em apoiar a ditadura militar, nas páginas de *O Dia*, jornal de sua propriedade e de grande aceitação nas camadas populares da cidade do Rio de Janeiro. Chagas Freitas assumiu o governo no momento de consolidação do regime militar: o Brasil vivia a euforia causada pelo “milagre econômico”. No plano político, o general Médici endurecia o combate aos segmentos oposicionistas, que viam na luta armada a forma de se manifestar contra a ditadura. Esse combate, que se traduziu em ações de guerrilhas urbanas, marcou os primeiros anos do governo de Chagas no Estado da Guanabara.

O governador Chagas Freitas objetivava “estadualizar” a Guanabara, isto é, transformá-la em “unidade federativa madura”, visto que, existiam muitas críticas em relação ao fato de a cidade – estado Guanabara não ter se tornado um estado autônomo, ou seja, uma unidade da federação como as demais, embora com mais de dez anos de existência. Ainda em 1971, o partido do MDB carioca foi abalado por uma crise que colocava os “chaguistas”, amplamente dominantes na Assembleia Legislativa e, também, na bancada da Guanabara na Câmara dos Deputados, em

Brasília, em campos opostos aos anti-chaguistas, que acusavam o governador de se situar muito próximo do regime militar e de, na prática, não atuar como oposição.

Durante a campanha para as eleições legislativas em novembro de 1974, Chagas Freitas foi acusado por membros do MDB, principalmente pela ala conhecida como a dos autênticos, ou seja, aqueles que eram de oposição ao regime militar, de atentar contra o programa e os estatutos do partido, manipulando as chapas que foram aprovadas na convenção nacional e garantindo o acesso ao horário gratuito na televisão apenas aos candidatos ligados ao seu grupo. Em novembro de 1974, o grupo chaguista sofreu uma perda considerada relativa, diminuindo a sua participação na bancada estadual do MDB.

Durante o governo do general Médici (1969-1974), se deu a transferência dos principais órgãos decisórios da cidade do Rio de Janeiro para o novo Distrito Federal, significando um investimento em Brasília como capital e um princípio de deterioração da Guanabara.

O ano de 1974 marcou, também, o alinhamento dos membros do MDB autêntico com o maior inimigo político de Chagas, o senador fluminense, Ernani do Amaral Peixoto, isto é, do Estado do Rio de Janeiro (o de antes da fusão), que controlava o diretório emedebista no referido estado. Nesse momento, quando a fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio estava praticamente certa, o senador assumiu a presidência da Comissão Executiva Provisória do MDB, que tinha como objetivo orientar os trabalhos de unificação até a eleição do novo diretório do partido.

Em termos de realizações, de um modo geral, Chagas Freitas deu continuidade ao plano de obras de seu antecessor, assim como à urbanização. Entre os empreendimentos da gestão de Chagas Freitas, na Guanabara, entre 1971

e 1975, destacam-se a urbanização da Ilha do Fundão, possibilitando a inauguração da Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ; a criação da empresa de saneamento do estado; uma central de abastecimento e três grandes mercados da Companhia Brasileira de Alimentação - COBAL. Chagas também definiu uma nova política industrial para a Guanabara, pois constatada a impossibilidade de se continuar instalando novas fábricas em São Cristóvão, principal polo industrial da cidade, a solução encontrada foi fixar as novas plantas industriais na Zona Oeste, tendo como ponto de atração o Porto de Sepetiba, localizado no Município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro. Esta área da cidade já contava com investimentos importantes do governo federal, que estava implantando a usina nuclear de Angra I, também no Estado do Rio de Janeiro, o que previa a oferta abundante de energia elétrica. A produção seria escoada pelos trilhos da Estrada de Ferro Central do Brasil, pela BR-101 e pela Avenida Brasil.

Entre 1972 e 1974, o setor industrial da Guanabara apresentou um crescimento acima de 9%, resultado, em boa medida, da grande expansão dos recursos destinados ao financiamento da produção. Ao final de 1974, a economia carioca apresentava boas perspectivas quanto ao aumento da produção e da demanda, bem como em relação a uma estabilidade do nível de emprego, conforme consulta aos documentos do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro.

Um dos traços marcantes da passagem de Chagas Freitas pelo governo da Guanabara foi o enxugamento da máquina administrativa estadual. Embora o número de secretarias do governo do seu antecessor, Negrão de Lima, tenha se mantido constante, ao nível interno de cada pasta, houve uma visível preocupação em simplificar o funcionamento da administração pública. A partir do Decreto "E" n.º 5.571, de 18 de julho de 1972, a Secretaria de Cultura, Desportos e Turismo passa a

absorver por transferência, a Secretaria de Educação e Cultura, que passou a denominar-se Secretaria de Educação, ficando transformado o cargo de Secretário de Estado de Educação e Cultura no de Secretário de Estado de Educação. Naquela ocasião, o Conselho Estadual de Cultura, o Departamento de Cultura, o Teatro Municipal do Rio de Janeiro e a Sala Cecília Meirelles compunham a Secretaria de Educação.

No dia 15 de março de 1975, quando se encerrou o mandato do governador Chagas Freitas, o Estado da Guanabara deixou de existir. O governo federal promoveu a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, aquele cuja capital era Niterói. Ambos os estados perderam parte dos seus “status” político-administrativos, haja vista que os órgãos da administração pública fluminense foram transferidos, ficando a esfera de poder concentrada na cidade do Rio de Janeiro, que se tornou a capital do novo Estado.

Em termos políticos, desde 1965, com a extinção dos antigos partidos e a criação do bipartidarismo, se configuraria todo um processo de rearticulação política e de realinhamento de lideranças devido à necessidade de acomodação à nova estrutura partidária. Entretanto, isto não impediria que, em 1º de setembro de 1978, Chagas Freitas viesse a ser novamente eleito, por via indireta, governador do novo Estado do Rio de Janeiro, surgido da junção do Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro (DINIZ, 1982).

### 3.3 Estado do Rio de Janeiro

Enquanto, na Guanabara, se sucederam vários fatos políticos, econômicos e sociais com repercussão nacional, o Estado do Rio de Janeiro tinha o seu desenvolvimento próprio, porém obscurecido pela cidade-estado recém-criada.

Desde os primórdios de sua fundação, Niterói, capital do Estado do Rio de Janeiro, teve a sua história ligada aos índios, pois além do significado de seu nome, "porto sinuoso" e, conseqüentemente, "água que se esconde", no dizer dos primitivos habitantes, seu território foi formado pela doação das terras que pertenciam ao cacique Arariboia, em 1573.

Em outrora, a dinâmica de crescimento, de desenvolvimento e de decadência de alguns núcleos de povoamento do Estado do Rio de Janeiro esteve sob a tutela dos interesses e sob a interferência da Coroa Portuguesa. No século XVIII, se acentua o progresso econômico com a existência de fazendas, engenhos de açúcar, lavouras de cereais e com o desenvolvimento do comércio e dos transportes, tornando possível a expansão de algumas regiões que eram habitadas por homens livres e escravos.

A vinda da Família Real trouxe consigo o apogeu do progresso para as freguesias do Recôncavo Fluminense, por mais que parte desta região fosse a preferida somente para as horas de ócio e lazer da Coroa Portuguesa. A criação da Vila Real da Praia Grande, em 1819, resultou, em parte, do carinho com que a população recebeu o Rei D. João em seu aniversário, no ano de 1816. Entretanto, somente em 1834, quando se institui na Província do Rio de Janeiro um governo sem a tutela do Ministério do Império, é que a Vila Real da Praia Grande, atual Niterói, se assume como capital da Província do Rio de Janeiro.

No ano seguinte, 1835, dois acontecimentos relevantes do ponto de vista jurídico-administrativos irão marcar a trajetória da localidade de Praia Grande. Primeiramente, efetiva-se a sua escolha como capital da Província do Rio de Janeiro com a denominação de Vila da Praia Grande e, posteriormente, sua elevação à categoria de cidade com a denominação de Nictheroy. Tendo sido capital do antigo Estado do Rio de Janeiro até 1975, a principal função da cidade foi administrativa e, neste sentido, assim como, em outros municípios-capitais, haverá uma superposição do poder estadual sufocando e absorvendo parcelas do poder municipal.

Além dos fluxos de poder e das transferências de população no interior do Estado do Rio de Janeiro, as relações históricas e suas regiões de influência se fazem, também, através dos fluxos comerciais. Embora a agricultura, atualmente, contribua de modo inexpressivo para a formação da renda estadual, registra-se que, até 1960, esta participação era significativa. O café e a cana-de-açúcar que tinham papel preponderante neste setor eram escoados pelo Porto de Niterói, aonde chegavam pelos trilhos da Estrada de Ferro Leopoldina, já ao final do século XIX. Com a decadência da economia cafeeira do Norte Fluminense, o movimento portuário de Niterói foi esvaziado em quase 50%, a partir dos anos sessenta.

Com baixa produtividade advinda de trabalho, se comparado com outras regiões, o interior fluminense não dispõe de uma organização sócio-político-econômica consistente, que possa, efetivamente, impulsionar a vida da população. A perda da condição de capital estadual a partir da fusão dos antigos Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro, em 1975, fez com que a cidade de Niterói ficasse despojada de sua função político-administrativa mais expressiva, devido à transferência dos diversos órgãos da administração pública para a cidade do Rio de Janeiro, capital do atual Estado do Rio de Janeiro.

### 3.4 Fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro

A partir da Constituição de 1967, cabia ao governo federal a rearticulação do espaço político – administrativo da Federação mediante leis complementares. Assim, no governo do general Ernesto Geisel (1974 – 1979), decidiu-se pela fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, dando origem ao “novo” Estado do Rio de Janeiro. A opção pela fusão dos estados considerou alguns aspectos que serão abordados a seguir.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>39</sup> recomendava a necessidade de se evitar a excessiva concentração da atividade econômica e a uni polarização do país, em uma alusão velada ao peso do Estado de São Paulo na Federação. Se, tomados isoladamente, aquela Guanabara e aquele Rio de Janeiro de outrora não reuniam as condições de atenuar a hegemonia paulista. Portanto, acreditava-se que juntos, em uma única unidade político – administrativa, constituiriam o segundo polo econômico e intelectual do Brasil, podendo, por conseguinte, vir a comprometer a hegemonia de São Paulo. De acordo com a análise de Fonseca e Monteiro (2008) sobre o sentido histórico do II PND:

Não há dúvidas de que o II PND é um plano "politicamente determinado", se por isto se entender seus *condicionantes políticos* - no caso, principalmente o fato de ter sido formulado e implementado em um contexto no qual o governo que ora assumia presenciava o fim do "milagre brasileiro" e, com ele, inviabilizava-se a retórica da busca de coesão através do expressivo desempenho da economia. O plano, neste aspecto, prestava dupla colaboração: alentava a possibilidade de manter o crescimento e, ao mesmo tempo, contribuía para propiciar um clima favorável às mudanças políticas pretendidas, consubstanciadas no projeto de distensão política. Este acenava para a legalização do regime autoritário através de mecanismos de dominação racional, com a adoção de regras formais do estado de direito, proposta que vinha desde 1964 e ora ganhava impulso com o fim do "milagre" e a ascensão do novo governo.

---

<sup>39</sup> Documento (1975-79) que reunia as principais metas da política econômica do governo Geisel e que fora aprovado pelo Congresso Federal.

Sendo assim, sob esse cenário, em 1º de julho de 1974, foi sancionada a Lei Complementar nº 20, que dispunha sobre a criação de estados e territórios, vindo a culminar com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara no novo Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975, conforme anteriormente previsto na Lei San Tiago Dantas.

A Lei Complementar nº 20/74, em seu Capítulo II - que trata da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - determinava, entre outros, os seguintes pontos: a cidade do Rio de Janeiro passaria a ser a capital do novo estado; a Assembleia Constituinte do novo estado, responsável pela elaboração da nova Constituição Estadual, seria eleita no dia 15 de novembro de 1974 e seria instalada no dia 15 de março de 1975, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Regional Eleitoral até a eleição de sua mesa; os serviços públicos estaduais, assim como o patrimônio, compreendidos os bens e a renda, bem como os direitos, obrigações de ordem interna e internacional, encargos e prerrogativas dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, seriam transferidos para o novo Estado do Rio de Janeiro; o presidente da República nomearia o governador para os primeiros quatro anos; o governador, por sua vez, indicaria o prefeito da cidade do Rio de Janeiro.

Acrescenta-se ainda, que a citada Lei Complementar nº 20/74 previa a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, reforçando a proposta das regiões metropolitanas já criadas, desde a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Motta (1997) observa que, no governo Geisel, a consolidação das regiões metropolitanas que haviam crescido muito em função do modelo de desenvolvimento adotado pelo país, principalmente, a partir dos anos de 1950, foi vista como uma solução para a insuficiência da estrutura político - administrativa

calçada nos limites municipais, a qual se revelava incapaz de atender às demandas de milhões de pessoas que viviam concentradas nas grandes áreas metropolitanas.

Sob essa perspectiva, a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conhecida também como o Grande Rio, um ano após as demais, se devia ao fato de os municípios integrantes fazerem parte de dois estados: o antigo Estado da Guanabara, com o pujante Município do Rio de Janeiro, e o antigo Estado do Rio de Janeiro, com os minguados Municípios da Baixada Fluminense e da Orla Oriental da Baía de Guanabara.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro constituiu-se à época dos seguintes municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis (incluindo São José do Vale do Rio Preto), São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba. Entretanto, na realidade, a integração existia desde antes, independentemente da divisão político – administrativa. Portanto, pode-se inferir que, sob este aspecto, a fusão permitiu a consagração de uma situação de fato.

Durante o processo que resultou na fusão, em 10 de setembro de 1974, foi anunciada oficialmente a indicação do almirante Floriano Peixoto Faria Lima, então presidente da Petrobrás, para o cargo de governador do novo Estado do Rio de Janeiro. Dois dias depois, o presidente Geisel enviou ao Senado Federal a mensagem da indicação, que foi aprovada.

Em outubro de 1974, organizou-se uma equipe numerosa de técnicos, que foram requisitados com base na lei complementar. Esta equipe se estruturou em quinze grupos de trabalho, que reunia funcionários públicos federais e estaduais (do antigo Estado da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro), cujo objetivo era planejar a estruturação, a organização e o funcionamento, não somente do novo

Estado do Rio de Janeiro, mas, também, do novo Município do Rio de Janeiro (capital do novo estado) e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A equipe, cuja coordenação foi confiada aos economistas mineiros Ronaldo Costa Couto e Luís Rogério Mitraud de Castro Leite, procedeu a um diagnóstico da situação, identificando os principais problemas sociais e econômicos existentes nas duas unidades da Federação.

Tratava-se, portanto, de institucionalizar e implementar um estado, sua capital e sua região metropolitana, sendo que, estes entes já traziam consigo suas histórias, as memórias de seus funcionamentos administrativos e as articulações sócio – políticas que se construíram e se consolidaram em seus territórios ao longo do tempo.

Em termos políticos, o processo de reestruturação partidária determinado pela fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro, consolidado na montagem da máquina política a que seriam incorporados os partidos e, por sua vez, os eleitores fluminenses, sugere as vinculações da máquina com um amplo e diversificado núcleo de clientelas, como observa Diniz (1982, p. 122 – 127):

[...] o papel do político inserido no legislativo municipal ou estadual torna-se tanto mais visível e valorizado, quanto maior a lacuna da administração local em termos da prestação de serviços básicos à população. [...] As relações entre representantes políticos e suas bases eleitorais inserem-se numa complexa rede clientelista, cujo controle está centralizado na instância executiva, cerne do processo decisório. Nesse contexto de clientelismo e patronagem, o deputado estaria no ápice de um sólido sistema de relações pessoais, com um grau significativo de integração, baseada numa teia de obrigações mútuas. Tal sistema faria a mediação entre os moradores de um bairro, os membros de um grupo religioso ou os integrantes de uma corporação específica e os órgãos públicos com poder de decisão sobre áreas importantes, como a alocação de recursos, prestação de serviços básicos à população urbana, entre outras. A projeção e o prestígio pessoal do político seriam os elementos essenciais do papel de mediador que desempenha junto à sua clientela, possibilitando-lhe o acesso aos órgãos e autoridades locais envolvidos com decisões políticas que afetam a vida cotidiana do eleitor.

Floriano Peixoto Faria Lima viria a ser empossado como governador do Estado do Rio de Janeiro em 15 de março de 1975. Nessa mesma data, Marcos Tito Tamoyo - indicado pelo general Golbery do Couto e Silva, ministro-chefe do Gabinete Civil do governo Geisel - assumiria a prefeitura do Município do Rio de Janeiro, e o engenheiro Ronaldo Fabrício assumiria a prefeitura do Município de Niterói, antiga capital do “velho” Estado do Rio de Janeiro.

### **3.5 Estado do Rio de Janeiro Pós-Fusão**

A partir da fusão, o Estado do Rio de Janeiro, cuja capital é Rio de Janeiro, foi governado, inicialmente, por Floriano Peixoto Faria Lima (1975-1979).

De acordo com a Lei Complementar nº 20/74, era da competência do governador legislar sobre todas as matérias do município e sobre a competência do prefeito, até que fosse promulgada a Constituição estadual e eleita a Câmara de Vereadores (da capital), o que só viria a ocorrer em novembro de 1976. Desse modo, ao longo de quase dois anos, a legislação municipal foi elaborada através de decretos-lei do governador, que eram submetidos à aprovação da Assembleia Legislativa.

Logo após a posse do governador Faria Lima, foi divulgado o documento: *Diretrizes para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro*, que definia os rumos da intervenção governamental no estado, apresentando a implantação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como ponto fundamental da política de desenvolvimento a ser adotada. Tal política viria a ser detalhada no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I Plan-Rio), cuja elaboração foi comandada pela geógrafa Lísia Bernardes.

Como foi sinalizada ao início deste capítulo, que tem o Rio de Janeiro como foco principal, a proposta era registrar alguns apontamentos acerca da sua evolução histórica e administrativa. Com este objetivo, foi-se emoldurando um mosaico que se constrói em processo de múltiplas contribuições: olhares em diferentes escalas..., olhares em múltiplas dimensões..., olhares de distintas maneiras..., mas, confluentes na direção de apresentar, de modo sucinto, o Rio de Janeiro, desde a chegada dos portugueses até a fusão, dando origem ao atual Estado do Rio de Janeiro.

Como processo, esta dinâmica se materializa na confluência dos diversos olhares, tendo em vista que permite refletir sobre o tempo que se foi e, ainda, se faz tão presente no tempo de agora, que se há para pensar, em função da pesquisa a ser desenvolvida sobre a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência do FUNDEF. Daí a necessidade de se apresentar, em seguida, as características, as tendências, as transformações e as perspectivas econômicas, sociais, políticas e demográficas do Estado do Rio de Janeiro contemporâneo, de modo a traçar um breve panorama sobre o estado.

Como já observado ao início deste texto, por ter sido capital do país, por quase dois séculos, o Rio de Janeiro desempenhou importantes funções, dentre as quais, como centro econômico - financeiro, administrativo, portuário e cultural. Contudo, em termos de desenvolvimento econômico e de melhoria da qualidade de vida da população fluminense, em dias atuais, alguns entraves se apresentam como inibidores ao crescimento do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o diagnóstico do Plano Estratégico do Governo do Estado (2007 – 2010), sendo citados: a desigualdade social e a pobreza; a ocupação territorial desordenada e a favelização; a informalidade excessiva de trabalhadores; a disponibilidade limitada de recursos

hídricos; a baixa articulação dos atores sociais, econômicos e políticos; a gestão ineficiente, a desarticulação institucional e a baixa qualidade do gasto público associados ao desequilíbrio fiscal, já que representam os principais gargalos ao desenvolvimento do estado.

Todavia, o Estado do Rio de Janeiro possui, segundo o referido documento, um conjunto de ativos estratégicos que se configuram em potencialidades, sendo as imensas reservas de petróleo uma das principais (cerca de 80% da produção nacional). Além disto, se acrescentam o capital intelectual e o sistema de ciência, tecnologia e inovação; a posição geográfica estratégica; a extensão das áreas de preservação de ecossistemas associados às belezas naturais, à vocação cosmopolita e à cultura versátil e envolvente, marcas internacionalmente conhecidas. Todo este potencial, se devidamente aproveitado, pode contribuir de forma satisfatória para o progresso e a trajetória futura do estado. Quanto ao assunto em tela, o pesquisador Ajara (2006, p. 28) observa:

Cabe, nesta perspectiva, ressaltar como característica do estado a circunstância de ter sido envolvido em diferentes estatutos jurídicos, ao longo da história do País, especialmente o seu núcleo representado pelo atual Município do Rio de Janeiro, o que, certamente, lhe conferiu ou lhe usurpou condições favoráveis a sua trajetória sócio-econômica, segundo os diferentes momentos do tempo. Neste sentido, a configuração do território acumula contextos sociais, políticos e espaciais que se sucederam, numa articulação de processos de diferentes escalas e entre tais processos um quadro físico diferenciado, este, em si mesmo, uma marca do estado e de seu potencial de crescimento.

A perda, nas últimas décadas, de dinamismo econômico do Estado Rio de Janeiro, a possibilidade de reversão desse quadro, bem como a superação das profundas assimetrias econômico-espaciais existentes, resumem a problemática e alimentam uma discussão que transita do passado, no qual se buscam as raízes dos problemas identificados, passa pelo presente da nova dinâmica econômica e dos benefícios que pode trazer ao estado, em razão de suas características de região urbana importante, e vai ao futuro, considerando os rumos possíveis de crescimento em face de perspectivas de investimentos ligados ao eixo dinâmico da economia contemporânea.

Localizado na região sudeste do Brasil, com uma área de 43. 780. 157 km<sup>2</sup> e uma população de 15. 989. 929 de habitantes<sup>40</sup>, distribuída por 92 municípios, o Estado do Rio de Janeiro vem passando por significativas mudanças em função dos últimos impactos das transformações produtivas e organizacionais do capitalismo, tendo apresentado ao longo de algumas décadas um movimento de esvaziamento econômico agravado por uma macrocefalia metropolitana e pela carência de investimentos. Esta situação se agrava pelo expressivo percentual de habitantes (96%) que vive em áreas urbanas, com 76% na região metropolitana, dos quais 41% se concentram no Município do Rio de Janeiro, capital do estado.

A supremacia do Estado do Rio de Janeiro se confirma por ser a segunda maior economia do Brasil, perdendo para São Paulo, e a quarta da América do Sul, tendo um Produto Interno Bruto - PIB superior ao do Chile, com uma participação no PIB nacional de 15,8%<sup>41</sup>. Parte destes resultados se deve à localização litorânea privilegiada e ao passado histórico da cidade do Rio de Janeiro que, por si só, constitui-se em uma região metropolitana bastante diferenciada do interior fluminense, pois este ainda mantém certa relação de subordinação econômica, social e cultural - com a cidade do Rio de Janeiro.

Não se pode desconsiderar que, com a crise do petróleo, ao final dos anos setenta, veio ocorrendo uma progressiva desaceleração dos investimentos públicos e privados, ocasionando um período de declínio e estagnação industrial, situação agravada - ao longo dos anos oitenta e início dos noventa - pela crise econômica nacional com a redução de investimentos do governo federal. Entretanto, no processo da dinâmica econômico-espacial, ao final dos anos noventa, o Estado do

---

<sup>40</sup> População estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010.

<sup>41</sup> Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2005.

Rio de Janeiro voltou a experimentar um processo de intensa recuperação que sinalizava a volta do ritmo de crescimento do PIB devido à expansão de determinadas atividades econômicas.

O crescimento do setor petrolífero, seguido da indústria naval e do setor petroquímico, associados à existência de amplo mercado consumidor, à disponibilidade de mão-de-obra qualificada e aos serviços especializados, anunciava a retomada do desenvolvimento para a economia fluminense.

Todavia, esta abordagem acerca da retomada do crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro, ao final dos anos noventa, é questionada por alguns autores, haja vista que resta a dúvida se o progresso apontaria para o crescimento econômico e para a diminuição da histórica desigualdade espacial no território fluminense ou se resultaria em um desenvolvimento desequilibrado, restrito a poucas regiões do estado (LINS, 2005).

Em termos de análise da conjuntura social, a distribuição da riqueza do estado é profundamente desigual, apresentando um território de contrastes, onde regiões com alto grau de desenvolvimento urbano–social convivem com espaços de miséria e indigência.

No tocante à distribuição regional da atividade econômica, não se observou alteração nos principais postos entre 2006 e 2007. Orientando-se pela divisão político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro, registra-se que a Região Metropolitana continuou a ter participação econômica preponderante, com 66,9% em 2006 e 69,2% em 2007; as outras regiões mais importantes foram Norte Fluminense (12,4% em 2006 e 10,8% em 2007), Baixadas Litorâneas (7,1% e 6,0%), Médio Paraíba (6,0% em 2006 e 2007) e Serrana (3,4% em 2006 e 2007). Há que se considerar o destaque da atividade de extração de petróleo e gás nas Regiões Norte

Fluminense e Baixadas Litorâneas. Em relação ao desempenho municipal, as maiores participações no PIB foram do Rio de Janeiro (46,5% em 2006 e 47,0% em 2007), Duque de Caxias (8,1% e 9,5%), Campos dos Goytacazes (8,4% e 7,0%), Niterói (2,7% e 3,0%) e São Gonçalo (2,5% em 2006 e 2007).

As mesorregiões<sup>42</sup> geográficas do Estado do Rio de Janeiro com seus municípios, a seguir listadas, nem sempre são coincidentes com as regiões de governo. De acordo com o IBGE, seguem as mesorregiões:

- **Norte Fluminense** → Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, totalizando 09 municípios;

- **Noroeste Fluminense** → Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai, totalizando 13 municípios;

- **Centro Fluminense** → Areal, Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sapucaia, Sumidouro, Trajano de Moraes e Três Rios, totalizando 16 municípios;

- **Baixada Fluminense** → Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro D'Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, totalizando 10 municípios;

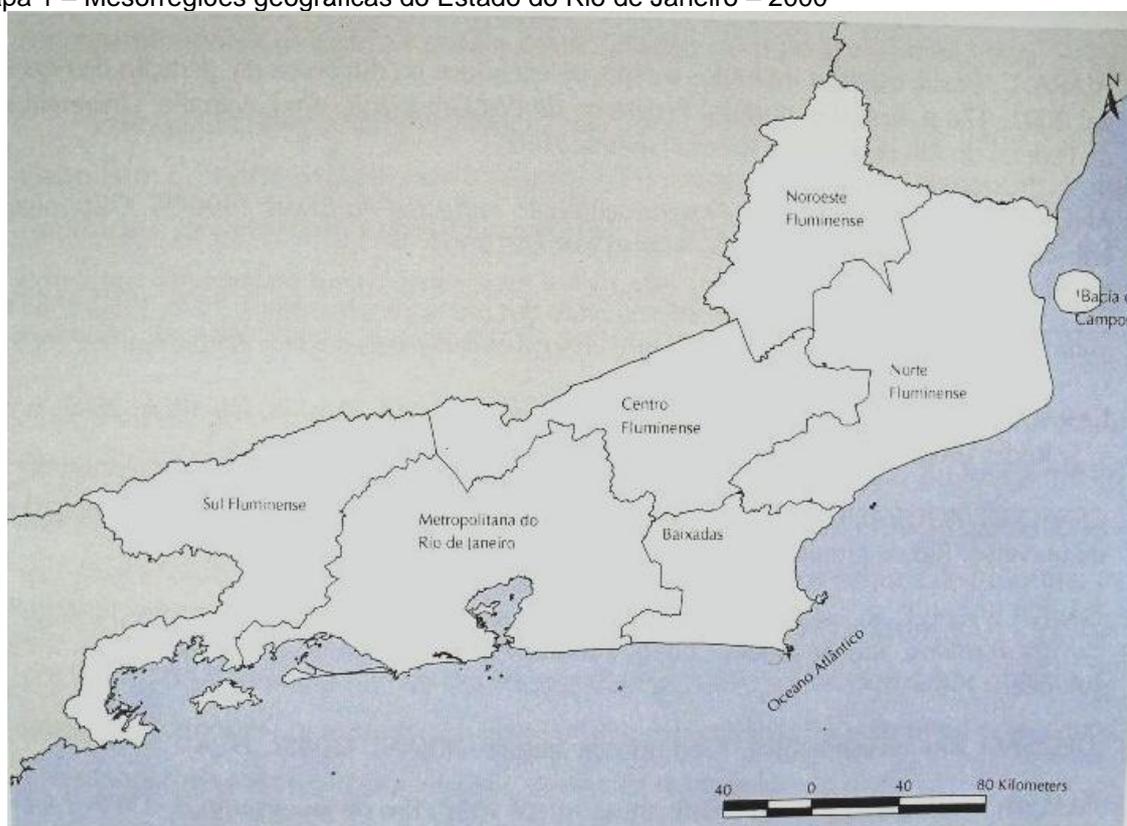
- **Sul Fluminense** → Angra dos Reis, Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Parati, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda, totalizando 14 municípios;

---

<sup>42</sup> Mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Foi criada pelo IBGE e é utilizada para fins estatísticos e não constitui, portanto, uma entidade política ou administrativa.

- **Metropolitana** → Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mendes, Mesquita, Miguel Pereira, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Paty do Alferes, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, São José do Vale do Rio Preto, Seropédica, Tanguá, Teresópolis e Vassouras, totalizando 30 municípios.

Mapa 1 – Mesorregiões geográficas do Estado do Rio de Janeiro – 2000



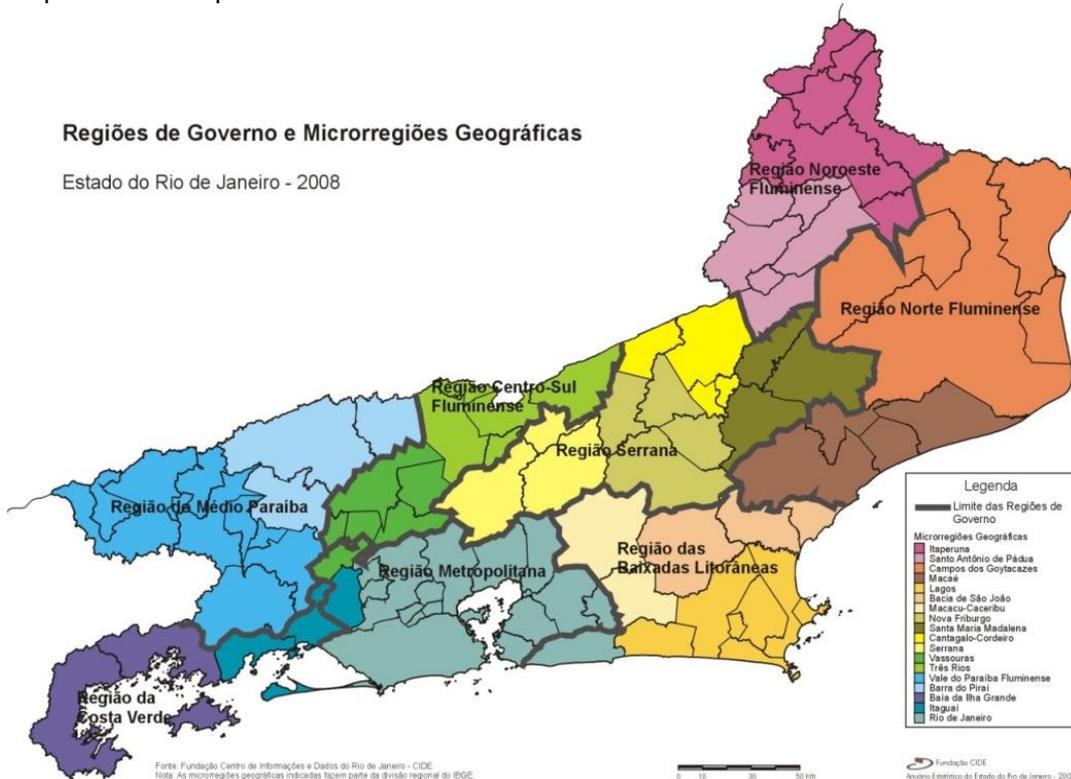
Fonte: Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2002, Rio de Janeiro: Fundação CIDE, v. 18, 2002.

A divisão regional do Estado do Rio de Janeiro adotada atualmente remonta ao ano de 1987, tendo sido estabelecida pela Lei nº 1.227 que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991. Entretanto, a Lei nº 1.227/87 sofreu alterações posteriores, pois a Lei Complementar nº 64/90 retirou o Município de Petrópolis (juntamente com o então Distrito de São José do Vale do Rio Preto) da

Região Metropolitana, passando a fazer parte da Região Serrana; a Lei Complementar nº 97/2001, retirou o Município de Maricá da Região Metropolitana, incluindo-o na microrregião dos Lagos, instituída pela mesma Lei e composta por mais oito municípios da Região das Baixadas Litorâneas: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim (além de Maricá). Desta forma, embora a lei não especifique claramente, Maricá passou a fazer parte da Região das Baixadas Litorâneas; a Lei Complementar nº 105/2002 retirou os Municípios de Itaguaí e Mangaratiba da Região Metropolitana e juntou-os aos de Angra dos Reis e Parati numa nova região de governo (a da Costa Verde), determinando a extinção da Região da Baía da Ilha Grande. Ao mesmo tempo, "com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum", a referida lei criou duas microrregiões, assim compostas: microrregião da Baía de Sepetiba: Itaguaí e Mangaratiba, e microrregião da Baía da Ilha Grande: Angra dos Reis e Parati.

De tal modo, faz-se pertinente apresentar, também, a divisão político-administrativa, segundo as características das regiões de governo e municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2008:

Mapa 2 - Divisão político – administrativa do Estado do Rio de Janeiro - 2008



- **Região Noroeste Fluminense** → considerada uma região relativamente pobre dentro do estado com atividades industriais de baixo grau de sofisticação. São suas principais atividades econômicas: extração de minerais não-metálicos; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias; fabricação de celulose, papel e produtos de papel; fabricação de produtos minerais não-metálicos; fabricação de produtos alimentícios e bebidas; saúde e serviços sociais; confecção de Artigos de vestuário e acessórios; comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; reciclagem e administração pública; defesa e seguridade social. Compõe-se dos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai, totalizando 13 municípios;

- **Região Norte Fluminense** → caracterizada pela produção açucareira, com destaque para o álcool e o petróleo como principais produtos, atualmente. Compõe-se dos municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, totalizando 09 municípios;

- **Região Centro Sul Fluminense** → especializada em fabricação de equipamentos de transporte; fabricação de artigos de borracha e plástico; fabricação de produtos alimentícios e de bebidas; comércio por atacado e intermediários do comércio; limpeza urbana; aluguel de veículos; máquinas e equipamentos e serviços prestados às empresas. Compõe-se dos municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras, totalizando 10 municípios;

- **Região Serrana** → destaca-se pela especialização em atividades industriais: fabricação de produtos têxteis; confecção de artigos de vestuário e acessórios; fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares; fabricação de móveis e indústrias diversas; fabricação de outros equipamentos de transporte; fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos – fabricação de produtos de madeira; fabricação de celulose, papel e produtos de papel; fabricação de artigos de borracha e plástico; fabricação de produtos alimentícios e bebidas; limpeza urbana e esgoto; comércio varejista; comércio e reparação de veículos; fabricação e montagem de veículos automotivos, reboques e carrocerias; extração de minerais não metálicos e saúde e serviços sociais. Compõe-se dos municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo e Petrópolis (principais polos), Santa Maria

Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes, totalizando 14 municípios;

- **Região das Baixadas Litorâneas** → caracteriza-se pela extração de minerais não metálicos; fabricação de produtos de madeira; fabricação de produtos de minerais não metálicos e em eletricidade, gás e água quente. Por esta região estar contígua à Região Norte Fluminense, onde a extração de petróleo é a atividade dominante, perdeu especializações na área de indústria ligada à indústria química e de petróleo, além de perder o destaque na área de turismo, competindo, mais recentemente, com a Região da Costa Verde (antiga Região da Baía da Ilha Grande). Compõe-se dos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro D'Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, totalizando 13 municípios;

- **Região do Médio Paraíba** → tradicionalmente, uma região industrial. Especializou-se na fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática; metalurgia básica; reciclagem; fabricação de produtos de madeira; fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos; fabricação de celulose, papel e produtos de papel; fabricação de produtos de minerais não metálicos; fabricação de máquinas e equipamentos; extração de minerais não metálicos; comércio e reparação de veículos; captação, tratamento e distribuição de água; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias; fabricação de produtos alimentícios e bebidas; transporte terrestre e serviços sociais. Em função da instalação de montadoras da indústria automobilística, a região vem passando por mudanças de especialização. Compõe-se dos municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis,

Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda, totalizando 12 municípios;

- **Região da Costa Verde** → está se especializando na atividade de turismo, além das atividades em comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; em atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem; serviços prestados às empresas, saúde e serviços sociais; extração de minerais não metálicos e em administração pública. Compõe-se dos municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba e Parati, totalizando 04 municípios;

- **Região Metropolitana** → a partir de 2001, a região apresentou especialização em atividades recreativas, culturais e desportivas, serviços prestados principalmente às empresas e, ainda, em eletricidade, gás, água quente, educação e turismo; revelando uma mudança na sua estrutura econômica, trocando especializações industriais por serviços, com destaque ao setor terciário. Compõe-se dos municípios de Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, totalizando 17 municípios.

Entre 1975 e 2006, em relação ao cenário político, estiveram no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, nove governadores, dos quais, seis por eleição e, dentre estes, Leonel de Moura Brizola eleito por duas vezes, conforme tabela abaixo:

Quadro 2 – Governadores do Estado do Rio de Janeiro 1975 - 2006

Governadores Pós-Fusão	Início	Término	Observações	Partidos <sup>43</sup>
Floriano Peixoto Faria Lima	15 de março de 1975	15 de março de 1979	Governador nomeado	ARENA
Antônio de Pádua Chagas Freitas	15 de março de 1979	15 de março de 1983	Governador eleito indiretamente	MDB
Leonel de Moura Brizola	15 de março de 1983	15 de março de 1987	Governador eleito	PDT
Wellington Moreira Franco	15 de março de 1987	15 de março de 1991	Governador eleito	PMDB
Leonel de Moura Brizola	15 de março de 1991	2 de abril de 1994	Governador eleito	PDT
Nilo Batista	2 de abril de 1994	1 de janeiro de 1995	Vice-Governador eleito	PDT
Marcello Nunes de Alencar	1 de janeiro de 1995	1 de janeiro de 1999	Governador eleito	PSDB
Anthony William Matheus de Oliveira (Garotinho)	1 de janeiro de 1999	6 de abril de 2002	Governador eleito	PDT
Benedita Sousa da Silva Sampaio	6 de abril de 2002	1 de janeiro de 2003	Vice-Governadora eleita	PT
Rosângela Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira (Rosinha)	1 de janeiro de 2003	1 de janeiro de 2007	Governadora eleita	PR

Ainda, em termos políticos, com relação à população e eleitorado, em 1982, o Estado do Rio de Janeiro contava com 6,2 milhões de eleitores cadastrados na Justiça Eleitoral. Em 2002, portanto, vinte anos mais tarde, 10,1 milhões eleitores estavam cadastrados pela justiça eleitoral, apresentando um crescimento de 65% no período; porém, não se pode deixar de levar em conta, não-somente o crescimento populacional, uma vez que aumentou de 11,6 para 14,8 milhões o número de habitantes no período, mas, também, o reordenamento jurídico-eleitoral, o voto aos dezesseis anos instituído pela Constituição de 1988 e a criação de novas zonas eleitorais pelo Tribunal Regional Eleitoral – TRE<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Aliança Renovadora Nacional – ARENA; Movimento Democrático Brasileiro – MDB; Partido Democrático Trabalhista – PDT; Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB; Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido da República – PR.

<sup>44</sup> Em termos das eleições para presidente e governador, entre 1982 e 2002, segundo os campos políticos principais e a sua correspondência geográfica, Alkmin (2006, p. 215) afirma que a liderança de Anthony Garotinho, construída a partir do PDT de Brizola, é a força que expressa atualmente a principal segmentação geográfica no estado. As três candidaturas de Garotinho somadas à de Rosinha Garotinho estabelecem para a política fluminense uma sequência temporal que substitui a

Com referência ao campo político inicialmente comandado por Leonel de Moura Brizola, governador do estado por dois períodos 1983-1987 e 1991-1994 pode-se afirmar que foi seguido pelas candidaturas lideradas por Anthony William Matheus de Oliveira, conhecido como Garotinho, governador no período entre 1999 e 2002 e por Rosângela Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, conhecida como Rosinha, governadora no período entre 2003 e 2007; em segundo plano, o PT, o PSDB e o PMDB formam as principais segmentações de votos no estado.

Embora a relação de voto e geografia não constitua novidade, no caso do Estado do Rio de Janeiro, a lógica que expressa a idéia da difusão do voto urbano/metropolitano para o interior, não se confirmou, invertendo o que era considerado padrão predominante no campo eleitoral, daí a necessidade de um estudo mais apurado sobre o assunto, que não cabe para os fins desta pesquisa.

Entretanto, cabe dizer que, se a democratização brasileira vem avançando por iniciativa da força popular, principalmente pelo voto, o contrário também tem acontecido, resultante desta mesma força, pois, assim como, os governantes e a sociedade civil fizeram alavancar a reorganização do estado brasileiro segundo os princípios democráticos, aqueles que levaram a nação ao retrocesso, também foram eleitos pelo voto popular direto. De certo modo, o quadro político se institui de certo hibridismo em suas facetas, o que, possivelmente, resulta do caráter difuso dos partidos políticos, que não possuem plataformas consistentes para a ação administrativa, que acaba sendo uma espécie de “zig-zag”, onde cada um faz a sua política (CUNHA, 2009).

---

hegemonia da capital e da região metropolitana sobre o interior, conforme se verifica na primeira fase desse ciclo dominado por Brizola. A partir de 1994, com a primeira candidatura de Garotinho, o voto do interior especialmente no Norte, Noroeste e Região dos Lagos assim como os da periferia metropolitana, zona oeste e subúrbios da capital, sustentam eleitoralmente sua corrente política. São essas áreas que, coincidentemente, apresentam o maior crescimento do eleitorado nos últimos 20 anos.

A preocupação em apresentar o Estado do Rio de Janeiro se deveu, em parte, à trajetória histórica do estado que se buscou aqui sintetizar; outra apreensão remete à regionalização do espaço territorial fluminense e a espacialização de suas atividades políticas e econômicas que interferem fortemente em seu contexto social. Quanto à pesquisa nos arquivos públicos sobre a memória de sua história administrativa e a articulação sócio-político-espacial que se dá em seu universo, ecoaram em importância, em razão de delinear a possibilidade de avanços e a constatação de retrocessos na vida do estado e do povo fluminense.

Nas últimas décadas, o Estado do Rio de Janeiro caracterizou-se por um padrão de conduta de baixa articulação entre os entes políticos, as organizações econômicas e os setores sociais, marcado pela baixa sinergia entre as esferas federal, estadual e municipal, e destas com as lideranças dos demais segmentos da sociedade fluminense, o que, certamente, comprometeu a expressividade do desenvolvimento local.

Para os fins da investigação sobre a desconcentração e a descentralização da educação escolar, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro e as suas especificidades contribuem para a sua configuração histórica, política, econômica e social nos limites de seu território, o que, possivelmente, confere às políticas públicas propostas, sob as condições materiais de sua produção, as respectivas singularidades.

## **CAPÍTULO 4**

### **EDUCAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF**

O presente capítulo aborda a educação escolar que se configura no Estado do Rio de Janeiro na vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, ou seja, de 1998 a 2006.

No período em estudo, inicialmente, contemplam-se apontamentos educacionais e administrativos com o objetivo de traçar um panorama sobre a educação no Estado do Rio de Janeiro.

Em seguida, abordam-se a descentralização, a desconcentração e os Programas de Municipalização da Secretaria de Estado de Educação com foco na legislação estadual.

Por fim, para proceder à análise da educação escolar no estado, durante a vigência do FUNDEF, faz-se um sucinto esboço da legislação federal pertinente ao assunto, visto que os dispositivos legais referem-se ao regime de colaboração entre os entes federados e impõem o disciplinamento de gastos públicos na educação. A este estudo se segue o quadro que caracteriza o atendimento à demanda por nível de ensino e por instância administrativa na Rede Pública do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de compreender e analisar os desdobramentos da política educacional.

A realização desta etapa do trabalho contou com a consulta às fontes documentais e legislação federal e estadual; com a coleta de dados em indicadores oficiais, como o Censo Escolar e outros; e, também, com as falas dos entrevistados, suas experiências e ponderações. Foram entrevistados quatro professores que atuaram/atuam à frente da política de municipalização, dentre os quais, três nos

Programas de Municipalização no Estado do Rio de Janeiro e uma como Secretária de Educação no Município do Rio de Janeiro, no governo da fusão. Embora as entrevistas tenham a duração de 90 minutos em média, cada uma, optou-se por destacar trechos dos depoimentos dos professores, os quais não serão identificados, conforme metodologicamente preceitua-se.

#### **4.1 Apontamentos Educacionais e Administrativos**

O Estado do Rio de Janeiro compõe-se de uma população de 15.989.929 de habitantes<sup>45</sup> que se concentram nas áreas urbanas, possivelmente, em função da histórica desigualdade espacial em seu território, haja vista que, em relação aos aspectos socioeconômicos, existe grande disparidade entre os 92 municípios fluminenses quando se compara suas distintas realidades. De acordo com a divisão político-administrativa do estado, estão localizadas as regiões de governo compreendendo os municípios, conforme descrito no capítulo três.

O atendimento à educação básica e à educação superior é prestado por estabelecimentos administrados no âmbito federal, estadual, municipal e privado. Para os fins deste trabalho, destaca-se a oferta da educação básica mantida pelo poder público, conforme disposto na Lei nº 4.528/2005, que estabelece as diretrizes para a organização do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.

A administração da educação no âmbito estadual realiza-se pelas instituições que compõem o Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro: instituições de educação básica, criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual; instituições de educação infantil – em caráter emergencial – enquanto estiverem em

---

<sup>45</sup> População estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010.

vigor parcerias entre estado e municípios; instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada; instituições de educação superior, criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual e pelo Poder Público Municipal, inclusive as que estejam sob a supervisão federal; órgãos estaduais de educação.

Cabe à Secretaria de Estado de Educação - SEE e à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – SECT, enquanto órgãos estaduais, a oferta da educação básica.

Através da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC, criada no Governo Marcello Alencar, 1995 - 1999, inicialmente, é ofertada a educação profissionalizante técnica de nível médio pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia. Até então, o ensino profissionalizante vinha sendo oferecido pela Secretaria de Estado de Educação nas escolas que compunham a Rede Estadual de Ensino e, também, nas escolas técnicas mantidas pelo governo federal.

Embora as escolas pertencentes à FAETEC tivessem como proposta original a oferta de cursos profissionalizantes de nível técnico, decorrido algum tempo, passam a oferecer também os demais níveis de ensino, ou seja, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo este concomitante com o curso técnico.

Na mesma ocasião, a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia assume também a gestão do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, elevando-o à condição de Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro<sup>46</sup>, assim, permanecendo com a oferta de educação básica e educação superior. Posteriormente, nos mesmos moldes, no Governo Antony Garotinho 1999 – 2002 seriam criados os Institutos Superiores de Educação no interior do estado. Estes Institutos de Educação

---

<sup>46</sup> Denominações dadas ao longo dos 130 anos de existência: I – Escola Normal da Corte (1880-1889); II – Escola Normal do Distrito Federal (1889-1932); III – Instituto de Educação (1932-1960); IV – Instituto de Educação da Guanabara (1960-1974); V – Instituto de Educação do Rio de Janeiro (1974-1997); VI – Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro (1997- 2012).

justificam a oferta da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) pelo fato de funcionarem como colégios de aplicação no curso de formação de professores e, assim, por esta condição, não são submetidos ao processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental.

Na administração de Marcello Alencar, 1995 - 1999, fundem-se as duas Secretarias de Educação que havia no Estado do Rio de Janeiro, criadas anteriormente no Governo Leonel Brizola, 1991 - 1994, a Secretaria de Estado de Educação e a Secretaria Extraordinária de Programas Especiais. A primeira com a oferta de ensino nos moldes de escolas com horário parcial e a segunda, a Extraordinária, com a oferta de ensino em escolas de horário integral, os Centros de Integração da Educação Pública – CIEPs, que possuíam proposta administrativa e pedagógica diferenciada das escolas da Rede Estadual de Ensino<sup>47</sup>.

Os fatos expostos acima remetem à questão dos docentes e de seus planos de cargos e salários na Rede Pública de Ensino sob a gestão do estado, daí a importância de abordá-los, ainda que, de forma sucinta. Embora esta situação tenha ocorrido nos anos de 1980 e de 1990, também, se faz presente no período de análise da pesquisa em tela e em dias atuais. Pois, como em governos passados foram criadas distintas categorias de profissionais da educação, subordinadas à Secretaria de Estado de Educação, à Secretaria Extraordinária de Programas Especiais (extinta) e à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, tais profissionais possuem planos de carreira diferenciados, embora exerçam funções

---

<sup>47</sup> Em dois períodos (1983-1986 e 1991-1994) foram criados 506 CIEPs. A intenção era promover um salto de qualidade na educação fundamental do estado. No período das duas gestões, criaram-se estruturas extraordinárias, sob a forma de 1º e 2º Programa Especial de Educação – 1º PEE e 2º PEE – visando a implantar e gerir as novas escolas. Ao iniciar-se a gestão estadual do período 1999-2002, a Secretaria de Estado de Educação computava em sua rede 359 CIEPs. As demais unidades foram municipalizadas, ao longo dos anos, sendo que 101 delas no Município do Rio de Janeiro, ainda em 1986, ao final da primeira gestão. Fonte: CAVALIERE, Ana Maria. COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os CIEPs? Uma análise após 15 anos. In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 148, julho/2003.

que se assemelham, haja vista a oferta do mesmo nível de ensino pela SEE e pela SECT.

Com relação aos trabalhos desenvolvidos na Secretaria de Estado de Educação com vistas à oferta da educação básica, cabe às equipes que atuam na sede (nas Subsecretarias, Superintendências e Diretorias) prestar assessoria interna e atendimento ao público. Porém, quando necessário, estas equipes se deslocam até às vinte e nove Coordenadorias Regionais, localizadas nos municípios sedes, para orientar as respectivas equipes no desempenho de suas funções e, também, para reuniões técnicas, averiguações, capacitações, visitas de rotina, eventos e etc.

O trabalho interno das equipes na Secretaria de Estado de Educação consiste em assessoria técnica com a finalidade de planejar, desenvolver, coordenar e avaliar as ações na implantação da política educacional do Estado do Rio de Janeiro no que se refere ao processo ensino - aprendizagem, à gestão da escola, à capacitação de pessoal, ao apoio integral ao educando e à implementação de ações culturais, assim como a interlocução e articulação entre as demais unidades orgânicas da SEE nas questões relativas às áreas de atuação, tendo em vista a proposta de descentralização das ações administrativas, pedagógicas e financeiras, a partir da década de 1970.

Na SEE, atuam também, as equipes de apoio administrativo no sentido de agilizar os procedimentos burocráticos, como: recebimento, registro e acompanhamento da circulação e o arquivamento do expediente; execução dos serviços de comunicação administrativa, interna e externa; preparação e acompanhamento dos pedidos de material e equipamentos, para fins de atendimento operacional; controle de sua guarda e distribuição, assim como o controle do estoque de material de uso interno; zelo pelo controle e guarda dos bens

patrimoniais; procedimento dos registros para controle de lotação e movimentação de pessoal, de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos.

No período em estudo, 1998 - 2006, a Secretaria de Estado de Educação, além dos setores internos, organiza-se, ainda, em uma Coordenadoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas e 29 Coordenadorias Regionais – CR para administrar cerca de 1800 escolas pertencentes à Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.

As escolas que pertencem à Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro tanto podem funcionar em prédios próprios ou alugados, como podem funcionar, também, em prédios da Rede Municipal de Ensino, no contraturno. Essas escolas estaduais que funcionam em prédios onde também funcionam escolas municipais, em turnos diversos, são denominadas “escolas de gestão compartilhada”. Tal situação ocorre com mais frequência nos grandes centros devido à demanda pelo ensino médio e à carência de escolas em algumas localidades; porém, muitos são os problemas advindos desse arranjo ao longo do tempo.

As “escolas de gestão compartilhada” costumam funcionar durante o dia, no primeiro e segundo turnos, com a oferta de ensino fundamental pelo município em turmas de crianças e adolescentes. A partir das 18 horas, no terceiro turno, essas mesmas escolas funcionam com a oferta de educação de jovens e adultos pelo estado. Ocorre que, às vezes, o zelo de uma direção, bem como a atuação dos diferentes profissionais da educação, não coincide com os de outra, gerando no ambiente escolar alguns incidentes e desconforto que interferem no processo educativo de ambas as escolas. A questão salarial e de vínculo empregatício, entre o pessoal estadual e o municipal, também pode ser fonte de dificuldades na administração destas escolas.

As sedes das Coordenadorias Regionais estão localizadas em municípios situados nas oito regiões de governo, que são: Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Centro Sul Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região da Costa Verde e Região Metropolitana.

Estas regiões de governo comportam cada uma, mais de uma Coordenadoria Regional, e cada uma desta comporta um quantitativo de municípios, onde se localizam as escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. São as seguintes as 29 CRs: Noroeste Fluminense I, II e III; Norte Fluminense I, II e III; Baixadas Litorâneas I e II; Serrana I, II, III e IV; Centro Sul I e II; Médio Paraíba I, II e III; Baía da Ilha Grande; Metropolitana I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI. Para cada uma das CRs do interior do estado há um município sede, sendo que, das 11 Coordenadorias Regionais Metropolitanas, 3 se localizam em bairros no Município do Rio de Janeiro, uma no Município de Niterói, uma no Município de São Gonçalo, 4 na Baixada Fluminense, respectivamente, nos Municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo e São João de Meriti, uma no Município de Itaguaí e uma no Município de Itaboraí, conforme apresentado no Quadro 3:

Quadro 3 - Coordenadorias regionais, sede e áreas de abrangência

<b>COORDENADORIA REGIONAL</b>	<b>SEDE E ABRANGÊNCIA</b>
Noroeste Fluminense I	<b>Bom Jesus do Itabapoana</b> , Natividade, Porciúncula e Varre – Sai
Noroeste Fluminense II	<b>Itaperuna</b> , Laje do Muriaé e São José de Ubá
Noroeste Fluminense III	<b>Miracema</b> , Aperibé, Itaocara e Santo Antônio de Pádua
Norte Fluminense I	<b>Campos dos Goytacazes</b> , São Francisco do Itabapoana e São João da Barra
Norte Fluminense II	<b>Macaé</b> , Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Quissamã e Rio das Ostras
Norte Fluminense III	<b>São Fidélis</b> , Italva, Cardoso Moreira e Cambuci
Baixadas Litorâneas I	<b>Cabo Frio</b> , Armação de Búzios, Arraial do Cabo e São Pedro da Aldeia
Baixadas Litorâneas II	<b>Araruama</b> , Maricá, Saquarema e Iguaba Grande, Rio Bonito, Silva Jardim
Serrana I	<b>Cordeiro</b> , Cantagalo, Trajano de Moraes, Santa Maria Madalena, Macuco e São Sebastião do Alto
Serrana II	<b>Nova Friburgo</b> , Carmo, Bom Jardim, Duas Barras e Sumidouro
Serrana III	<b>Petrópolis</b> , Teresópolis e São José do Vale do Rio Preto
Serrana IV	<b>Magé</b> e Guapimirim
Centro Sul I	<b>Três Rios</b> , Areal, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul e Sapucaia
Centro Sul II	<b>Vassouras</b> , Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira e Paty do Alferes
Médio Paraíba I	<b>Barra do Piraí</b> , Pinheiral, Piraí, Rio das Flores e Valença
Médio Paraíba II	<b>Volta Redonda</b> , Barra Mansa e Rio Claro
Médio Paraíba III	<b>Resende</b> , Itatiaia, Porto Real e Quatis
Baía da Ilha Grande	<b>Angra dos Reis</b> , Mangaratiba e Parati
Metropolitana I	<b>Nova Iguaçu</b> , Japeri, Mesquita, Nilópolis e Queimados
Metropolitana II	<b>São Gonçalo</b>
Metropolitana III	<b>Rio de Janeiro</b> (Bairros dos Subúrbios da Central e da Leopoldina)
Metropolitana IV	<b>Rio de Janeiro</b> (Bairros da Zona Oeste)
Metropolitana V	<b>Duque de Caxias</b>
Metropolitana VI	<b>Itaguaí</b> , Paracambi e Seropédica
Metropolitana VII	<b>Belford Roxo</b>
Metropolitana VIII	<b>Niterói</b>
Metropolitana IX	<b>Itaboraí</b> , Cachoeiras de Macacu e Tanguá
Metropolitana X	<b>Rio de Janeiro</b> (Bairros da Zona Norte, Zona Sul e Centro)
Metropolitana XI	<b>São João de Meriti</b>
Especial	Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas

Fonte: Secretaria de Estado de Educação

Em alguns momentos esse desenho organizacional se altera, ou com a subtração de alguma CR, ou com o acréscimo. Ocorre também, vez por outra, alternância dos municípios na área de abrangência das Coordenadorias Regionais. Não há um regimento ou estatuto para sua organização e funcionamento.

A atuação das equipes de trabalho, compostas por professores ou não, servidores públicos ou não, nem sempre revela um caráter técnico nas ações, mas, sobretudo, certo personalismo na condução das tarefas, o que independe da realidade socioeconômica local. A seleção desses profissionais e o provimento das funções gratificadas, quase sempre, não seguem um critério técnico ou de mérito, porém, isto não impede, por parte de quase todos, dedicação integral às atividades inerentes, o que, por si só, também não garante a eficácia dos trabalhos e o sucesso do processo educativo.

Em algumas Coordenadorias Regionais realiza-se um trabalho em parceria com as Secretarias Municipais de Educação no que concerne à área pedagógica, haja vista que os professores que possuem matrícula no estado, quase sempre, também atuam em escolas municipais. Então, são comuns as iniciativas dos docentes no sentido de organizar eventos que oportunizem atividades tanto para professores, como capacitações e seminários seguidos de debates, quanto para alunos, como espetáculos de arte e torneios esportivos, que seguem contemplando aos que pertencem à Rede Municipal e à Rede Estadual de Ensino.

A criação das CRs tem uma importância estratégica nos cenários político e educacional do Estado do Rio de Janeiro. O desenvolvimento de suas ações está atrelado às orientações técnicas advindas da SEE, às influências políticas, à descontinuidade dos governantes (governador e prefeitos), à mudança de Secretários de Educação, às indicações político - partidárias e outros interesses.

Este quadro revela, por vezes, certo confronto na condução da organização e das diretrizes da política educacional do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.

As respectivas Coordenadorias funcionam como “braços” do governo estadual, ou seja, como uma extensão da Secretaria de Estado de Educação nas atribuições de administração das escolas. Na prática, a execução das normas e funções emanadas do nível central da SEE se dá nos âmbitos administrativo (organização e funcionamento), pedagógico e financeiro.

Embora prestem um serviço de assessoria técnica e política ao Governo do Estado, como representantes legais da Secretaria de Estado de Educação, os membros das equipes de trabalho das Coordenadorias Regionais não têm a competência para elaborar e definir políticas públicas junto às direções das escolas de seu campo de atuação. Entretanto, exercem sobre as mesmas um controle que, por vezes, ultrapassa as dimensões inerentes ao bom funcionamento das escolas.

Ao serem designados para a função gratificada de Coordenador Regional, alguns profissionais se assenhereiam do seu território de atuação e estabelecem com a população e os membros do Poder Público local as mais diversas relações, nem sempre pela ótica da transparência e da gestão democrática, essenciais à prestação do serviço público.

Devido ao fato de ser um representante do Governador do Estado, a figura do Coordenador Regional exerce uma forte influência na maioria dos municípios. Dependendo de como se estabelecem as relações, no nível institucional e/ou político – partidário, entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal, a Coordenadoria Regional exerce seu espaço de influência sobre as estruturas municipais, tanto no âmbito pedagógico quanto no administrativo, haja vista que, por vezes, o Coordenador Regional desempenha um papel importante na interlocução

estado/municípios em função de convênios ou na criação de sistemas próprios de ensino.

Ainda com relação aos profissionais que atuam junto à administração da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro de forma mais direta, pode observar-se que, no período em análise, havia forte carência de supervisores da Inspeção Escolar, pois, por cerca de 20 anos, não houve concurso público para o respectivo cargo. Contudo, à época, os poucos Inspetores Escolares atuantes precisavam se desdobrar para o cumprimento de suas funções, comprometendo o atendimento junto às escolas públicas e aos municípios.

Em termos de análise da educação brasileira, especificamente, quando se observa algumas sinopses estatísticas da Região Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro se coloca em posição desconfortável em relação aos demais, seja quanto ao rendimento escolar dos níveis de ensino fundamental e médio, seja quanto ao quantitativo de matrículas no ensino médio, competência do ente estadual. Os dados revelam que o referido estado encontra-se continuamente nos últimos lugares. Segundo as tabelas consultadas, há evidências preocupantes em relação às taxas de desempenho escolar, tanto no nível fundamental quanto no nível médio, demonstrando a pouca articulação do sistema educacional no controle dos processos pedagógicos, conforme evidenciado adiante.

Tabela 2 – Ensino Regular – Taxas de aprovação, reprovação e abandono no EF e no EM, por dependência administrativa estadual, na Região Sudeste – 2005

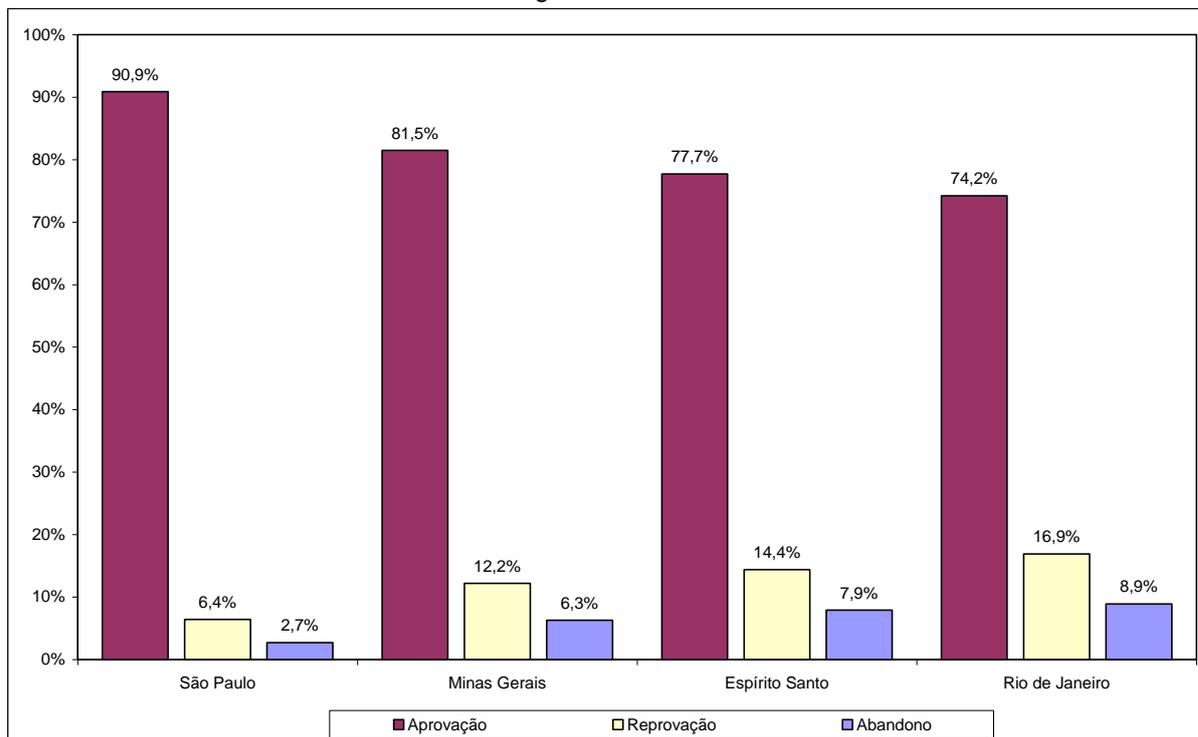
Região Sudeste	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Abandono (%)	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Abandono (%)
São Paulo	90,9	6,4	2,7	76,7	15,3	8,0
Minas Gerais	81,5	12,2	6,3	71,0	12,6	16,4
Espírito Santo	77,7	14,4	7,9	70,8	9,1	20,1
Rio de Janeiro	74,2	16,9	8,9	67,2	14,3	18,5

Fonte: MEC/INEP/SEEC

De acordo com os dados expostos na Tabela 2, quanto ao rendimento escolar indicado pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono, pode-se observar que o Estado do Rio de Janeiro ocupa o último lugar no nível de ensino fundamental na Região Sudeste, tomando-se o ano de 2005 como exemplo. Em relação ao nível de ensino médio, observa-se que, dentre os quatro estados, o Rio de Janeiro ocupa a última classificação devido à baixa taxa de aprovação, enquanto classifica-se em segundo lugar, quando se trata das taxas de reprovação e abandono.

Com o objetivo de ilustrar a situação do rendimento escolar no nível de ensino fundamental - EF na Região Sudeste, apresenta-se o Gráfico 2:

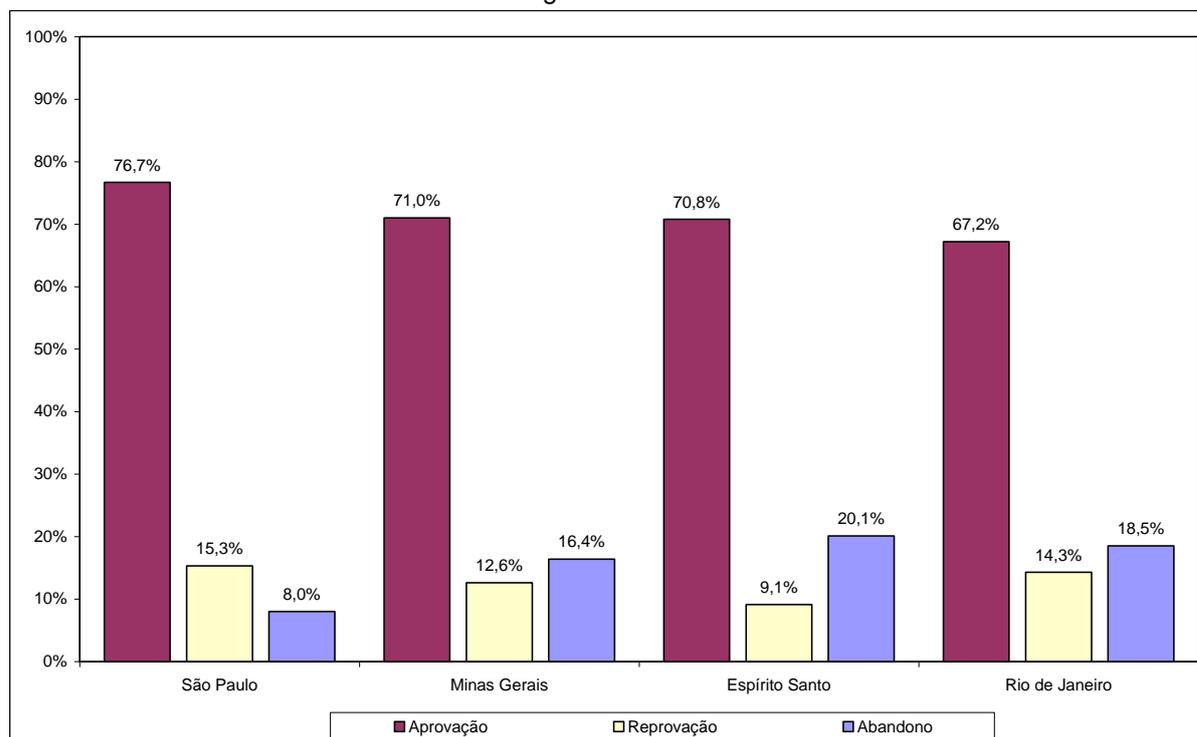
Gráfico 2 – Rendimento escolar no EF na Região Sudeste – 2005



Fonte: MEC/INEP/SEEC

O Gráfico 3 ilustra a situação do rendimento escolar no nível de ensino médio - EM na Região Sudeste:

Gráfico 3 – Rendimento escolar no EM na Região Sudeste - 2005



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ainda que estes dados careçam de uma avaliação mais aprofundada quanto às variáveis e o posicionamento de cada estado, o quadro da educação fluminense, de certo modo, revela a urgência de tratamento especial.

Outra situação preocupante diz respeito ao fluxo de matrículas no nível de ensino médio, pois, ao que parece, embora o processo de municipalização tenha avançado no ensino fundamental, pode-se constatar que a oferta de vagas no ensino médio não atende efetivamente à demanda por este nível de ensino, haja vista que o número de matrículas mantém-se constante, ou seja, com pouca variação, menos de 3%, no período de 2002 a 2006, conforme ilustra a Tabela 3.

Tabela 3 – Ensino Regular – nº de matrículas no EM, na Rede Estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro 2002 - 2006

Ensino Regular - Rede Estadual	Número de Matrículas no Ensino Médio					
	Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Total		592.012	609.377	624.434	606.073	591.754

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nos últimos tempos, a demanda constante pelo ensino médio advém de medidas adotadas, dentre as quais se registram: a universalização do ensino fundamental; a regularização do fluxo escolar com propostas visando à correção da distorção idade/série; bem como a adoção de ciclos de aprendizagem e outras práticas de organização do trabalho pedagógico. Por outro lado, a focalização do ensino fundamental por parte da política educacional assim como dificuldades socioeconômicas aliadas à necessidade de trabalho e a não percepção de uma finalidade para este nível de ensino, por parte do alunado podem, além de outras possíveis causas, explicar este quadro de “estagnação” numérica.

Acresce que a ausência de propostas administrativas – pedagógicas, com padrão de qualidade, dificulta para os alunos concluintes do ensino médio na Rede Estadual de Ensino o ingresso nas universidades públicas. Dado o nível de competitividade e seletividade dos vestibulares, acabam por serem aprovados os alunos oriundos das classes economicamente mais favorecidas, que optaram por seus estudos na educação básica em escolas da rede privada, principalmente nos cursos em que há maior quantidade de candidatos em relação ao quantitativo de vagas.

Quanto ao cenário da educação fluminense, além dos aspectos citados, os últimos dados financeiros pesquisados no período ilustram o dilema do estado em manter a organização e o funcionamento do sistema educacional, pois não há

evidências de aplicação de recursos como, por exemplo, em construção de novas escolas, somente algumas obras de reformas em instalações já existentes.

A Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro enfrenta uma crise sistêmica que deriva em parte do descaso com as políticas educacionais e das constantes alternâncias dos Secretários de Educação e de suas equipes em descontínua atuação. Possivelmente, este quadro resulta do pouco investimento dos sucessivos governos estaduais na educação pública.

As tensões na educação do Estado do Rio de Janeiro não ficam restritas à questão da isonomia nos planos de cargos e salários da categoria docente, aos precários resultados no desempenho escolar, à constante demanda no acesso ao ensino médio e, tampouco, aos baixos investimentos. Pelo que se observa este quadro não parece resultar propriamente da formulação e da implantação de políticas educacionais abrangentes, que considerem toda a rede e todo o alunado (um exemplo disto é a falta de informações sistematizadas, dentre outros fatores). Antes, denota, de maneira flagrante, um somatório de ações espetaculares, cujo grande marco, em passado recente, se deu com a criação dos Centros de Integração da Educação Pública - CIEPs, os quais, contudo, se caracterizaram por fragmentar e sucatear a rede estadual convencional, tal qual fizeram os praticantes mais audazes do clientelismo político no Brasil.

As reflexões e ponderações aqui apresentadas resultam em parte do exame de um relatório realizado por uma consultoria educacional (ROCHA, 2002), por solicitação do grupo gestor à frente da SEE, durante o Governo Garotinho, 1999 - 2002. Embora o documento demarque um período, isto não quer dizer que, por decorrência do tempo, em alguns aspectos os fatos possam não ter se alterado, de forma construtiva ou não.

Os dados expostos evidenciam um cenário preocupante. Por isto, tratou-se aqui de se apresentar um breve panorama da educação no Estado do Rio de Janeiro com relação a sua organização e funcionamento, considerando-se alguns ângulos no que concerne à categoria docente, ao desempenho dos alunos e à demanda pelo ensino médio, enquanto aspectos que influem na gestão da Rede Estadual de Ensino.

#### **4.2 Descentralização, Desconcentração e Programas de Municipalização**

No quadro da educação no Estado do Rio de Janeiro, conforme será abordado adiante, se constata a atuação hegemônica do ente estadual no atendimento ao ensino médio e, a importância do ente municipal no atendimento ao ensino fundamental, como consequência de uma tradição que remonta ao curso da história desse estado e, mais recentemente, aos Programas de Municipalização (a partir de 1987) e ao FUNDEF (1998 – 2006).

Com o objetivo de abordar a educação escolar que se configura na vigência do FUNDEF, prossegue-se à análise da descentralização e desconcentração, pela via da municipalização do ensino fundamental no Estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, faz-se necessário tratar da legislação de interesse, que de algum modo influi no curso de desenvolvimento da política de municipalização no estado.

A questão da descentralização de ensino está posta no Brasil, enquanto exigência legal ou orientação de proposta educacional, desde o Ato Adicional de 1834. De acordo com este documento ao “governo central no campo educacional ficou reservado o direito de legislar e promover o ensino superior em todo o país, além do ensino em todos os graus no Município da Corte”, atual Município do Rio de

Janeiro, ficando delegado às Províncias o ensino primário, o oferecimento do secundário e do profissionalizante, conforme Oliveira (1992, p.34).

Esta partilha permaneceu durante o Império e grande parte da República, sendo uma das chaves de explicação da situação do ensino público brasileiro em geral e, no Estado do Rio de Janeiro, a situação do ensino municipal tanto em sua capital como nos demais municípios.

Em tempos mais recentes, a Lei nº 5.692/1971, lei federal que trata das diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, determinava, de acordo com o Art.58, que por legislação estadual se estabelecessem as competências de cada estado e de seus municípios. No Parágrafo Único, do referido Artigo, se estabelece que estas medidas “visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau”, prevendo a possibilidade da existência dos Conselhos Municipais de Educação no Art.71, conforme Oliveira (1992, p.49). Estes dispositivos sinalizam inequivocamente para a municipalização do ensino.

De acordo com o examinado neste estudo, outros dispositivos legais e procedimentos foram adotados com vistas à descentralização. Todavia, conforme já observado por Oliveira (1992), neste texto, a União manteve o controle de determinados âmbitos sob seu poder, adotando medidas centralizadoras, descentralizadoras e desconcentradoras quanto aos âmbitos administrativo, pedagógico – curricular e econômico – financeiro.

As medidas de descentralização das políticas sociais no Brasil, quase sempre, estão associadas, no discurso, à democratização da sociedade e à participação popular. Confunde-se a descentralização com a democratização, bem como a centralização com o autoritarismo (CASASSUS,1990), porém, a realidade

nos mostra que estas correlações não são automáticas e nem sempre correspondem aos fatos.

A partir da década de 1970, as políticas de educação para os anos iniciais de escolaridade se moldam a projetos federais que objetivam induzir à municipalização de ensino, com a transferência de encargos aos municípios, todavia, sem os investimentos necessários por parte da União. Dentre esses projetos, no Estado do Rio de Janeiro, em 1978, destaca-se o PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal que pretendia fortalecer as administrações municipais através de um acordo de cooperação técnica entre as esferas estadual e municipal. Tratava-se de um repasse de informações técnicas, recursos materiais e humanos do governo do Estado do Rio de Janeiro aos municípios.

Naquela ocasião, parte dos funcionários do quadro do magistério não possuía sequer habilitação de professor e não havia vínculo empregatício e nem concurso público para o exercício da função. Por sua vez, as instalações escolares dos municípios no Estado do Rio de Janeiro se encontravam sem a mínima estrutura para funcionamento, sujeitas a toda ordem de adversidades.

O insuficiente preparo dos gestores das Redes Municipais de Ensino aliado à falta de condições referidas representava um entrave ao desempenho satisfatório das atividades administrativas e pedagógicas nas escolas dos municípios. Urgia que se capacitasse tecnicamente os professores e funcionários de modo a agilizar as ações nas Prefeituras Municipais e a se promover o desenvolvimento socioeconômico no interior do estado. Por isto, além de outras possíveis explicações, ocorre a adesão ao PROMUNICÍPIO, antecipando, de alguma maneira,

os programas de descentralização que viriam a ocorrer mais tarde no estado, com vistas à municipalização do ensino.

Em certa medida, a adesão ao referido projeto, naquele momento, pode até ter sido a solução encontrada para tentar cumprir o que preconizava a Lei do Ensino de 1º e 2º Graus, haja vista que esta contemplava a descentralização como possível alternativa para o alcance da qualidade na educação pública. Entretanto, para alguns autores, àquela época, os objetivos da máquina política do regime militar quanto à descentralização se concentravam no controle dos fluxos administrativos e no guarnecimento do poder local como forma de domínio político, pois, de acordo com Rosar (1995, p.13):

[...] Alguns grupos que estão no governo insistem no fomento das políticas de descentralização porque seus interesses estariam sendo resguardados, reduzindo-se o poder de outros grupos que também estão no governo. Um grupo ou uma coalizão minoritária que está no governo pode, mediante a descentralização, equilibrar suas forças com o grupo ou a coalizão dominante. As políticas de descentralização podem ser utilizadas por um grupo central minoritário para desequilibrar a correlação de forças em uma comunidade local, em favor de grupos que apoiam o grupo central minoritário contra o grupo central dominante.

Embora o PROMUNICÍPIO passasse uma idéia de política descentralizadora da educação, pela via da municipalização, na prática, dissimulava uma situação de desconcentração territorial e técnica, haja vista que as determinações emanavam do governo federal para serem executadas pelo poder municipal com interveniência do estado, ou seja, o poder se deslocava do nível central para o nível regional e local, reforçando o controle centralizado das decisões sobre a política educacional e desconcentrando os setores e a execução dos serviços.

Conforme o pensamento de Lima (1995) em suas pesquisas sobre as medidas descentralizadoras na educação escolar portuguesa, citado neste trabalho, depreende-se que o PROMUNICÍPIO, no Estado do Rio de Janeiro, se assentava

em estratégias de desconcentração comutadas sob uma lógica de descentralização de poderes. Contudo, sem inverter a lógica central do sistema, o que na prática se traduz em ramificações do nível central disseminadas em termos geográficos, ou seja, recentralização do poder por controle remoto, segundo o autor.

Quanto à municipalização, desde a primeira gestão de Leonel Brizola, 1983 – 1987, como governador eleito, e de Marcello Alencar como prefeito nomeado, 1983 – 1986, no Município do Rio de Janeiro já existiam CIEPs sob a administração municipal, com a oferta de educação infantil e ensino fundamental em horário integral. Ocorre que, ao assumir a Prefeitura Municipal, Saturnino Braga, então, eleito, mantém os CIEPs funcionando nos moldes de escola de horário parcial; esta gestão deu-se de 1986 a 1988.

Mais adiante, no governo sob a administração de Wellington Moreira Franco, 1987 - 1991, através da Resolução SEE/RJ nº 1.411/1987, se institui o Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro – PROMURJ. Trata-se de convênio estabelecido entre a SEE e as Prefeituras Municipais com o objetivo de municipalizar escolas. No texto da Resolução que o instituiu, afirma-se que o PROMURJ contará com o apoio da Secretaria de Estado de Educação e com a estrutura administrativa e operacional do PROMUNICÍPIO, executado anteriormente no estado.

Não há no respectivo texto, publicado em Diário Oficial, quaisquer definições ou orientações acerca das ações e funcionamento do Programa de Municipalização, somente a indicação de que um “Conselho Diretor, presidido pelo Secretário de Estado de Educação, estabelecerá os princípios e as regras para sua execução,” conforme o Art. 2º, da Resolução SEE/RJ nº 1.411/1987. Em seguida, são indicados

sete membros da SEE, seus respectivos nomes e cargos para compor o Conselho Diretor.

Em 1988, a Resolução SEE/RJ nº 1.420 cria as Equipes Locais de Apoio à Municipalização do Ensino nos Núcleos de Educação e Cultura – NEC (órgãos regionais da SEE) dos municípios que haviam aderido ao PROMURJ. Estas Equipes Locais teriam a atribuição de apoiar nas Secretarias Municipais de Educação as ações para a implementação do PROMURJ. Cabia ao Conselho Diretor do PROMURJ fixar a composição das Equipes e, a designação de seus membros cabia ao Diretor do Departamento de Educação.

No segundo governo sob a administração de Leonel de Moura Brizola, 1991 – 1994, pelo Decreto nº16. 875/1991 se reestrutura a Secretaria de Estado de Educação. Nessa nova estrutura é criada a Assessoria para Municipalização, dentre os órgãos de Assistência Direta ao Secretário. Este mesmo Decreto, em seu Artigo 5º, define a atribuição desse órgão:

Art. 5º - À Assessoria para Municipalização compete assessorar o Secretário na formulação da política estadual de municipalização dos encargos e serviços de educação básica, bem como coordenar as ações voltadas para a transferência progressiva dos encargos e serviços para a responsabilidade dos municípios.

De imediato, o que desperta a atenção no texto do Artigo é a referência que se faz à educação básica, no sentido de “encargos e serviços”, condição expressa por duas vezes, associada à política de municipalização, o que, de certo modo, remete à ideia de desobrigar-se de incumbências incômodas, isto é, desvencilhar-se do ônus, ou, no mínimo, de forçar municípios a aplicar em educação.

Ainda, com base no Decreto nº 16. 875/1991, os Núcleos de Educação e Cultura – NECs, órgãos regionais da SEE, são transformados em Agências de

Administração Escolar – AAEs (ou Agências, conforme ficaram conhecidas entre os diretores e professores da Rede Estadual), que, posteriormente, viriam a se tornar as Coordenadorias Regionais - CRs, citadas neste trabalho. Desde 2011, as CRs são denominadas Diretorias Regionais Pedagógicas e Administrativas.

Em 1992, por conta da criação da Assessoria para Municipalização ocorrida no ano anterior, são revogadas as resoluções referentes ao PROMURJ (Resolução SEE/RJ nº 1.411/1987 e Resolução SEE/RJ nº 1.420/1988), dando lugar a um novo dispositivo legal, a Resolução SEE/RJ nº 1.658/1992, onde cabia à aludida Assessoria estabelecer os princípios e as regras para a execução do “novo” PROMURJ.

Nesta última Resolução é extinto o Conselho Diretor e ficam transferidas à nova Assessoria para Municipalização as competências anteriormente conferidas àquele Conselho, bem como, extintas as Equipes Locais, pois, segundo o texto da Resolução SEE/RJ nº 1.658/1992, “desnecessária se faz a presença, nos Municípios, de Equipes Locais de Apoio à Municipalização do Ensino”.

Na gestão de Nilo Batista, 1994 – 1995<sup>48</sup>, é sancionada a Lei nº 2.332, em 5 de outubro de 1994, que “autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental”. Nesta Lei, além da nova nomenclatura do nível de ensino, alterado de 1º Grau para ensino fundamental, há, ainda, a inclusão da educação pré-escolar no referido Programa, a partir de então, imposto por Lei Estadual, ainda em vigor e, não mais denominado de PROMURJ, conforme verificado no texto legal.

---

<sup>48</sup> Nilo Batista era vice-governador do Estado do Rio de Janeiro, 02 de abril de 1994 – 01 de janeiro de 1995; e assumiu como governador na ocasião em que Leonel Brizola se desincompatibilizou do cargo para disputar a Presidência da República.

Nesta legislação, fica definido que a transferência de encargos e serviços educacionais será progressiva e não, necessariamente, com o repasse aos municípios das escolas do estado que oferecem a educação pré-escolar e o ensino fundamental, podendo esse repasse restringir-se à execução de serviços pelas administrações locais, conforme Artigo 2º da Lei nº 2.332/1994:

Art. 2º - A transferência da responsabilidade por serviços educacionais a que se refere esta Lei far-se-á de forma gradual e progressiva, sem que implique, necessariamente, a assunção, pelo município, do funcionamento e organização em todas as escolas estaduais de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental sediadas na respectiva área geográfica podendo restringir-se a encargos e serviços que, pela sua natureza, possam ser mais bem executados pelas administrações locais.

No governo sob a administração de Marcello Alencar, 1995 – 1999 é criado o Decreto nº 21. 288/1995 que “dispõe sobre convênios celebrados em execução ao Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental”. O referido Decreto tece considerações acerca do incremento necessário às atividades de cooperação entre o estado e os municípios, em uma clara alusão às disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, quanto ao regime de colaboração entre os entes federados.

Com o objetivo de prorrogar os Convênios de municipalização já existentes com as Prefeituras Municipais, o Decreto nº 21. 288/1995 estabelece uma série de requisitos que contemplam: o piso salarial dos professores; a vinculação dos recursos (conforme o Art. 212 da CF); a infraestrutura mínima para o funcionamento das escolas; o cadastro de alunos com vistas a um sistema estatístico único; a participação efetiva da comunidade nas escolas e, por fim, a existência de um Conselho Municipal de Educação em funcionamento.

Em suma, o Decreto enseja a criação de um Sistema de Ensino Municipal, posto como requisito à adesão ao Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro.

Embora o texto não empregue a expressão Sistema de Ensino Municipal, as exigências contidas no Decreto orientam as Prefeituras Municipais naquela direção, tanto que, requer o funcionamento de um Conselho Municipal de Educação em cada local onde se vá prorrogar o Convênio de municipalização.

Observa-se que a municipalização da educação pré-escolar, prevista na Lei nº 2.332/1994 e no Decreto nº 21. 288/1995 antecipa a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, no que concerne à atribuição ao nível municipal da manutenção e desenvolvimento da educação infantil.

Novo decreto é criado, ainda, no governo de Marcello Alencar, 1995 – 1999, no sentido de prosseguir com a municipalização, embora não se empregue essa expressão no texto legal e nem se mencione os programas anteriores. Trata-se do Decreto nº 22. 115, de 16 de abril de 1996, que “dispõe sobre a organização em regime de colaboração entre o Estado e os Municípios do Sistema Público de Ensino no Estado do Rio de Janeiro”.

Este Decreto alude aos Artigos 211, 212 e 214 da Constituição Federal e aos Artigos 314, 315 e 316 da Constituição Estadual<sup>49</sup>, dispondo sobre a vinculação

---

<sup>49</sup> Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989. Art. 314 - O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público incluído os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%). Este Artigo e parte de seus Parágrafos teve sua eficácia suspensa pelo STF, na ADIN 780.7, publicado no DORJ I de 19.03.93; Art. 315 - Os recursos públicos estaduais destinados à educação serão dirigidos exclusivamente à rede pública de ensino. Art. 316 - O Estado e os Municípios, na elaboração de seus planos de educação, considerarão o plano nacional de educação de duração plurianual, visando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, e a integração das ações do Poder Público, que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade de ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. Parágrafo único - A lei organizará, nos termos do § 1º do Artigo 211 da

de recursos condicionada às seguintes exigências: criação ou instalação do Conselho Municipal de Educação, com delegação de competência do Conselho Estadual de Educação, em um prazo de 180 dias; quadro de magistério compatível com o número de alunos; elaboração do Plano-operativo de Ações Municipais de Educação; existência de infraestrutura mínima ao bom desempenho escolar e etc.

Nesta pesquisa, pelo que se depreende da análise das fontes documentais, há um equívoco em relação às denominações utilizadas para os programas de municipalização, pois as leituras da Lei nº 2.332/1994, do Decreto nº 21.288/1995 e do Decreto nº 22.115/1996, reforçam a ideia de que a municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro, enquanto programa de governo desenvolvido na Secretaria de Estado de Educação, embora continue, até os dias atuais, a ser denominado de PROMURJ - Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro, em verdade, trata-se do Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental, haja vista as publicações consultadas e a legislação em vigência.

Embora a expressão Programa de Municipalização remeta ao PROMURJ inicial, no nível do senso comum, à medida que se legislou sobre o assunto, deveria ter sido abolida a Resolução SEE/RJ nº 1.658/1992 e suas práticas que faziam referências ao PROMURJ e à Assessoria de Municipalização. No desenvolvimento das ações, na prática da municipalização, enquanto política inserida em um programa de governo, não fica transparente sob que princípios e regras a execução do programa seguiria, haja vista nunca terem sido estabelecidos pela Assessoria de Municipalização, embora lhe coubesse por designação de competência a tarefa, desde 1992.

O curso sinuoso da política de municipalização no Estado do Rio de Janeiro, através dos Programas da Secretaria de Estado de Educação, exige uma análise criteriosa, cotejando as normas regulamentadoras da matéria e as práticas desenvolvidas, pois se observa certa incongruência quanto ao examinado no nível estadual. Ao que parece, no desenvolvimento das ações, os recentes preceitos legais deveriam ser o ponto de partida, entretanto, talvez por força do hábito, ainda, em alguns momentos se utilizam as anteriores Resoluções da SEE e, não a Lei e Decretos Estaduais em vigência, dispondo sobre as medidas descentralizadoras.

Ainda, no governo Marcello Alencar, 1995 – 1999, após a fusão da Secretaria de Estado de Educação e da Secretaria Extraordinária de Programas Especiais, mencionada anteriormente, se inicia em todas as regiões do estado, o processo de repasse às Prefeituras Municipais daquelas escolas instaladas nos prédios que, anteriormente, no governo de Leonel Brizola, desenvolviam a proposta diferenciada de educação em horário integral, os Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs ou Brizolões, como ainda são popularmente conhecidos.

A partir de então, cria-se o Projeto Integrar para Municipalizar, inserido no Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro. Embora não existisse qualquer publicação sobre o referido projeto, que lhe desse um caráter institucional e legal, enfim, revestindo-lhe de parâmetros que devem constar em uma política pública, ainda assim, a proposta foi conduzida.

A contextualização das informações e situações aqui retratadas sobre os Programas de Municipalização no âmbito da SEE, inicialmente, orientou-se por aspectos teóricos e dispositivos legais, além de consulta às fontes documentais. Entretanto, as falas dos entrevistados podem também acrescentar ponderações a

esta pesquisa, tendo em vista a atuação desses professores no processo de municipalização, conforme indicado na introdução deste trabalho.

Dentre os depoimentos, destaca-se quanto ao primeiro PROMURJ e quanto ao Projeto Integrar para Municipalizar:

[...] pra gente o PROMURJ aquele lá de 87 era um, você repassava a escola, o professor, os serventes, eles ficavam ali, o estado continuava bancando estes profissionais, eles se aposentavam na escola municipalizada e o estado não tinha ressarcimento de nada, e o estado ele dava uma ajuda financeira que a gente chamava de fonte zero e fonte zero cinco. [...] a fonte zero era para contratação... para os professores novos, mas se alguém se aposentasse ou alguma outra coisa o estado repassava o recurso para as prefeituras pra elas contratarem novos profissionais para atuar naquela escola, mesmo que o recurso do estado não fosse o total, era sempre a maior parte, a fonte zero cinco era pra manutenção da unidade escolar, pra material perecível. Também tinha a questão da merenda, mas nem tanto...

[...] quando chegou em 1995... (ocorreu) a mudança, a gestão do PSDB, cheio de ideias, nós tivemos uma chefia que quis transformar aquela história da municipalização, "simplesmente entrega a escola, entrega de uma vez sem nenhuma ajuda ao município", sem nada e sem aquela responsabilidade com a qualidade do ensino que estava sendo prestado.

[...] nós criamos uma versão, um novo modelo de PROMURJ, continuávamos com os mesmos repasses financeiros, que ainda não tinha o FUNDEF, nós tínhamos até um slogan Integrar para Municipalizar...

[...] o que a gente queria, era que houvesse uma integração das redes, para depois, o ultimo ato seria repassar aquele nível de ensino e a cessão de uso do prédio.

[...] a proposta era reorganizar a rede a partir de julho de 1995.

O Projeto Integrar para Municipalizar consistia em municipalizar os CIEPs sob a forma de Convênios com as Prefeituras Municipais, haja vista que as escolas instaladas nos mesmos já ofereciam o ensino fundamental, entretanto, em horário integral e com uma proposta administrativa e pedagógica diferenciada. Nenhum argumento foi convincente para salvaguardar a proposta educativa dos CIEPs, pelo contrário, o governo se valeu dos dispositivos legais contidos na Constituição Federal, em um primeiro momento e, mais adiante, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, alegando a competência dos municípios na oferta do ensino fundamental.

Não se trata aqui de predileção pelos CIEPs para que se comente a proposta dos mesmos, inclusive pela própria compreensão que se tem sobre a escola de horário integral não ser uma questão pacífica entre os educadores. Trata-se sim de esclarecer que, tanto no município da capital, quanto nos municípios da região metropolitana, desde os anos de 1980, a questão da violência já se revelava imperiosa em vários locais do Estado do Rio de Janeiro, acometendo várias crianças e adolescentes, cujas famílias necessitavam se ausentar em razão do trabalho. Naquele momento, a escola de horário integral havia sido a alternativa oferecida à população fluminense para afastar meninos e meninas das ruas, sujeitos a todo gênero de vulnerabilidade, oferecendo-lhes em um só local a oportunidade de educação, cultura, lazer, alimentação e assistência médico – odontológica, ainda que, para alguns, fosse considerada política assistencialista.

Em que pesem outros aspectos e argumentos a averiguar, contra e a favor da proposta educacional dos CIEPs haja vista que, por vezes, a discussão que está posta não é esta, mas sim a figura de seus idealizadores, não se pode desconsiderar o seu aporte social significativo para o povo do Estado do Rio de Janeiro, embora, para alguns, não passasse de plataforma política de Leonel Brizola e Darcy Ribeiro. Acresce que, os CIEPs geraram, também, um impacto de dimensão nacional nos debates acerca de educação pública, tanto assim, que foram vastamente utilizados em outros discursos de bandeiras eleitoreiras.

Neste sentido, municipalizar os CIEPs foi a forma encontrada por alguns governantes de neutralizar a ação político-partidária dos governos antecessores, mais do que, propriamente, implementar uma ação política educacional de cunho descentralizador e democratizante.

Quanto ao planejamento e a coordenação do estado, e as condições das Prefeituras Municipais em relação aos Convênios estabelecidos nos distintos Programas de Municipalização, destaca-se o seguinte depoimento de uma das entrevistadas:

[...] o PROMUNICÍPIO virou PROMURJ, nós pegamos uma transição do Dr. A para a Prof. B, e como o Dr. A ficou pouco tempo na Secretaria e o Prof. C substituiu o Dr. A, com essa questão da saída não houve uma previsão orçamentária para a municipalização. Então, o que aconteceu na realidade foi o seguinte: o Prof. C implementou a política de municipalização, então convidou os prefeitos, muitos ficaram encantados e municipalizaram, então dobraram a rede, enfim, aumentaram consideravelmente a sua rede municipal.

Na saída do Dr. A para a entrada da Prof. B, não houve uma previsão orçamentária para a municipalização, então nós municipalizamos na situação emergencial apenas dois municípios e esperamos o próximo ano e nós modificamos os critérios.

Alguns autores apontam que a criação do PROMURJ, mais que um atendimento em atraso ao preceito legal da descentralização estabelecido em outrora na Lei nº 5.692/1971, seria uma forma encontrada de desobrigar o Estado do Rio de Janeiro a manter o alto custo do Programa Especial de Educação e os CIEPs, instituídos pelo primeiro governo de Leonel Brizola (PIMENTA, 2000). Entretanto, esta concepção não se respalda em unanimidade quando se trata do assunto e, possivelmente, carece de uma análise mais aprofundada.

Com o Projeto Integrar para Municipalizar, sob a alegação de uma racionalidade técnica com vistas a um redimensionamento da Rede Estadual de Ensino, realizou-se uma redistribuição das escolas, evitando-se que em locais próximos houvesse unidades com a oferta do mesmo nível de ensino, apesar da evidente compressão de turmas nos três turnos de funcionamento. A partir daí, procedeu-se à municipalização de parte expressiva do ensino ofertado pelos CIEPs,

que consistia em transferir a educação infantil e o ensino fundamental para a gestão municipal.

Com isto, muitos dos prédios e CIEPs do estado puderam ser reaproveitados para alocar as escolas de ensino médio, haja vista que o movimento no fluxo de matrículas deste nível de ensino, naquele momento, estava crescente, conforme será evidenciado neste estudo. Ocorre que, nos municípios do interior, além de repassar as turmas de educação infantil e de ensino fundamental, por vezes, também eram repassados os CIEPs com as suas instalações e bens patrimoniais, pois dependendo dos acordos firmados entre os governos, da correlação de forças do poder regional e do poder local, essas instalações poderiam vir a se tornar prédios para abrigar prefeituras, para oferecer educação superior explorada pelo setor privado e para toda sorte de coisas que servisse de barganha na arena política, naquele momento.

Ao se examinar as fontes de consulta sobre o PROMURJ e demais programas e projetos desenvolvidos na SEE, que se dizem descentralizadores e democráticos nos discursos em defesa da autonomia do poder local, sejam nos municípios, sejam nas escolas, percebe-se que estas políticas nos confrontam com a situação de que, por vezes, não sabemos se estamos diante de uma simples referência semântica ou uma orientação normativa que opere transferência de competências educativas, já que se trata de conteúdos de poderes a serem transferidos aos locais.

Com a assunção das escolas estaduais pelos municípios, fossem CIEPs, fossem escolas rurais, ambos, quase sempre, localizados em regiões do estado de muita pobreza e pouca arrecadação, observa-se que, possivelmente, não estamos diante de descentralização do sistema de ensino, mas diante de uma transferência

unilateral de encargos que abrangem os âmbitos econômico-financeiro, administrativo e pedagógico-curricular, segundo Hévía (1991). Embora, por um lado, haja um alargamento de responsabilidades a serem assumidas pelas Prefeituras Municipais, por outro lado, estas ficam à mercê das determinações contidas nos Convênios dos respectivos Programas de Municipalização e dos repasses de recursos, o que, de algum modo, acaba por interferir nos domínios do processo educativo, fragilizando-lhe, de fato por medidas de desconcentração.

Nos desdobramentos advindos dessa política há espaços de tensões permanentes, como se pode verificar pelo quantitativo de escolas que vieram a ser desativadas no decorrer do processo de municipalização, como se confirma adiante, na Tabela 4.

Esta modalidade de municipalização trata-se de descentralização imperfeita, conforme Fernandes (2005), visto que, restrita ao domínio administrativo, desconsiderando os pressupostos do domínio político, pois não se constrói a partir de identidade própria da coletividade que lhe poderia dar suporte, desde que, fundamentada em uma solidariedade de interesses. Pelo contrário, sem a ampla discussão de todos os interessados, a municipalização do ensino realiza-se pela coalizão político – partidária entre os mandatários do poder, deixando a população na dependência dos prefeitos e, estes, na dependência do governador, abrindo um espaço fértil a toda ordem de influências.

Por via dos convênios referentes ao PROMURJ, 1987 – 1994, e ao Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental, de 1994 em diante, a municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro segue, de acordo com a Tabela 4, com um movimento que se revela intenso em alguns momentos e, em outros, com relativa adesão devido a alguns fatores.

Tabela 4 – Escolas municipalizadas nos programas de municipalização da Secretaria de Estado de Educação segundo percentual por situação no Estado do Rio de Janeiro 1988 – 2008

(Continua)

Ano	Escolas Municipalizadas	Situação das Escolas			
		Em Atividade	%	Desativadas	%
1988	299	121	40,4	178	59,5
1989	136	49	36,0	87	63,9
1990	16	8	50,0	8	50,0
1991	–	–	–	–	–
1992	41	18	43,9	23	56,0
1993	202	121	59,9	81	40,0
1994	81	39	48,1	42	51,8
1995	37	27	72,9	10	27,0
1996	98	54	55,1	44	44,8
1997	38	25	65,7	13	34,2
<b>Subtotal</b>	<b>948</b>	<b>462</b>	<b>48,7</b>	<b>486</b>	<b>51,2</b>
1998	142	95	66,9	47	33,0
1999	1	–	–	1	100,0
2000	20	13	65,0	7	35,0
2001	42	22	52,3	20	47,6
2002	10	6	60,0	4	40,0
2003	9	9	100,0	–	–
2004	25	23	92,0	2	8,0
2005	136	105	77,2	31	22,7
2006	35	22	62,8	13	37,1
<b>Subtotal</b>	<b>420</b>	<b>295</b>	<b>70,2</b>	<b>125</b>	<b>29,7</b>

Tabela 4 – Escolas municipalizadas nos programas de municipalização da Secretaria de Estado de Educação segundo percentual por situação no Estado do Rio de Janeiro 1988 – 2008

(Conclusão)

Ano	Escolas Municipalizadas	Situação das Escolas			
2007	29	19	65,5	10	34,4
2008	73	64	87,6	9	12,3
<b>Subtotal</b>	<b>102</b>	<b>83</b>	<b>81,3</b>	<b>19</b>	<b>18,6</b>
<b>Total</b>	<b>1470</b>	<b>840</b>	<b>57,1</b>	<b>630</b>	<b>42,8</b>

NOTA: Dados extraídos de Relatórios da SEE – 2011.

A Tabela 4 com os dados apresentados, a partir de 1988, quando se inicia a municipalização do ensino pela Resolução do PROMURJ, revela que no Estado do

Rio de Janeiro, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, há muito tempo se vem municipalizando escolas estaduais. Há, também, evidências de que esta política permanece em curso, mesmo após o término oficial do PROMURJ e com o surgimento de novos dispositivos legais.

Embora o índice quanto à situação de desativação das escolas venha apresentando queda a partir de 2002, talvez, em função da consolidação de sistemas municipais de ensino, ainda assim, causa estranheza o fato de, em um total de 1470 escolas estaduais que foram municipalizadas, somente 57,1% permanecerem ativas, ou seja, em funcionamento prestando atendimento à população. Possivelmente, outras pesquisas poderão elucidar a questão.

O PROMURJ se assentava em novas perspectivas para a educação pública do estado, que pretendia se retirar, paulatinamente, de sua condição de ofertante do ensino de 1º grau, hoje, o ensino fundamental. Parte dos argumentos para a implantação do PROMURJ residia, também, no discurso de maximização da produtividade e na otimização de resultados, pois se acredita que a proximidade entre as escolas e as secretarias municipais de educação possa propiciar uma melhoria na qualidade da gestão da educação pública.

Ainda com relação às entrevistas, uma das professoras que atua na Diretoria de Municipalização e Integração das Redes da Secretaria de Estado de Educação, declara a sua experiência também como docente da Rede Estadual que vivenciou o processo de municipalização da escola em que atuava:

[...] E a minha escola tinha sido municipalizada, e foi um processo traumático pra minha unidade escolar, recebi a ligação que a minha escola agora é da prefeitura.

Eu era professora de anos iniciais e à noite eu era professora da fase 6, eu estava sob a administração do município, nós questionamos muito isto quando tivemos reunião com a prefeitura, mas a resposta era que tínhamos que nos calar.

[...] E eu não entendia aquilo, e a documentação? Eu perguntava, não havia a documentação.

Não entrava na minha cabeça ter que ficar numa escola que agora era municipalizada, a nossa escola não tinha sequer papel higiênico.

As informações não chegavam, não havia verba de manutenção [...].

Pra mim foi traumático, mas nós conseguimos fazer o trabalho na escola apesar de muitos questionamentos.

No meu município, 5 escolas foram municipalizadas na mesma data.

Uma leitura breve dos relatórios na Diretoria de Municipalização e Integração das Redes da Secretaria de Estado de Educação, local onde se desenvolve o Programa de Municipalização do Estado do Rio de Janeiro – PROMURJ, e as entrevistas com as pessoas que trabalham no local, revelam que a descentralização do ensino no Estado do Rio de Janeiro, ainda se encontra em processo, em um movimento que se estende entre lograr avanços e admitir retrocessos, criar possibilidades e impor limites.

Os municípios mais populosos, localizados na região metropolitana ou em grandes centros, em função da significativa arrecadação de impostos, não mostram interesse em tomar para si mais encargos e serviços da educação infantil e do ensino fundamental, via convênios, haja vista que criaram seus próprios sistemas de ensino, a partir da autonomia do ente municipal consagrada na Constituição de 1988, da institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação e das disposições contidas na LDBEN/1996.

Quanto aos municípios mais distantes da capital do estado, paulatinamente, vão se enquadrando nos novos ordenamentos legais e constituindo os seus próprios sistemas de ensino, conforme consulta feita às manifestações documentadas no Conselho Estadual de Educação.

Em documentos consultados no Conselho Estadual de Educação – CEE do Rio de Janeiro constata-se que a Deliberação CEE N° 216, de 23 de janeiro de

1996, fundamentada no Parecer Nº 22/1996, fixa normas para a delegação de competências aos Conselhos Municipais de Educação.

Quanto à aplicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o CEE/RJ aprova, em 7 de outubro de 1997, a Deliberação CEE Nº 221/1997 com orientações preliminares sobre o assunto.

No mesmo órgão, ao consultar-se os pareceres normativos, verifica-se que o Parecer CEE Nº 450, aprovado em 16 de dezembro de 1997, tece considerações sobre a implantação da LDBEN, no que se refere à competência dos Conselhos Municipais de Educação e outros assuntos pertinentes à educação básica.

Em consulta às Portarias do Conselho Estadual de Educação, publicadas entre 1999 e 2007, no Diário Oficial, pode-se verificar que o CEE “dispõe sobre a ciência e o cadastramento do Sistema Municipal de Ensino” de 77 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, conforme o Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Portarias do Conselho Estadual de Educação sobre a ciência e o cadastramento dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Rio de Janeiro, segundo ordem por região, municípios e data de publicação em diário oficial entre 1999 e 2007

(Continua)

ORDEM	REGIÃO	MUNICÍPIO	DATA DE PUBLICAÇÃO	
01	Nordeste Fluminense	Bom Jesus do Itabapoana	01/06/1999	100%
02		Miracema	01/06/1999	
03		Porciúncula	01/06/1999	
04		São José de Ubá	01/06/1999	
05		Laje do Muriaé	19/07/1999	
06		Aperibé	19/08/1999	
07		Santo Antônio de Pádua	19/08/1999	
08		Itaocara	15/12/1999	
09		Varre - Sai	09/06/2000	
10		Natividade	24/07/2000	
11		Itaperuna	02/10/2000	
01	Norte Fluminense	Cambuci	01/06/1999	76,9%
02		Conceição de Macabu	01/06/1999	
03		Macaé	21/09/1999	
04		Casimiro de Abreu	26/10/1999	
05		Rio das Ostras	15/12/1999	
06		Cardoso Moreira	07/01/2000	
07		São Fidélis	07/01/2000	
08		Italva	22/02/2000	
09		Quissamã	30/06/2000	
10		Campos dos Goytacazes	21/08/2000	
		Carapebus		
		São Francisco do Itabapoana		
		São João da Barra		
01	Baixadas Litorâneas	Armação de Búzios	19/08/1999	80%
02		Cabo Frio	30/08/1999	
03		Maricá	25/10/1999	
04		Iguaba Grande	07/02/2000	
05		Araruama	09/05/2003	
06		Rio Bonito	05/09/2003	
07		São Pedro da Aldeia	20/04/2004	
08		Arraial do Cabo	08/09/2005	
		Saquarema		
	Silva Jardim			
01	Serrana	Teresópolis	06/07/1999	62,5%
02		Santa Maria Madalena	30/08/1999	
03		Macuco	15/12/1999	
04		Cordeiro	07/01/2000	
05		Sumidouro	07/01/2000	
06		Duas Barras	17/01/2000	
07		Nova Friburgo	17/01/2000	
08		Petrópolis	17/01/2000	
09		São Sebastião do Alto	17/01/2000	
10		Cantagalo	22/02/2000	
		Bom Jardim		
		Carmo		
		Guapimirim		
		Magé		
		São José do Vale do Rio Preto		
		Trajano de Moraes		

Quadro 4 – Portarias do Conselho Estadual de Educação sobre a ciência e o cadastramento dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Rio de Janeiro, segundo ordem por região, municípios e data de publicação em diário oficial entre 1999 e 2007

(Conclusão)

ORDEM	REGIÃO	MUNICÍPIO	DATA DE PUBLICAÇÃO	
01	Centro Sul	Sapucaia	01/06/1999	80%
02		Comendador Levy Gasparian	19/08/1999	
03		Vassouras	15/12/1999	
04		Miguel Pereira	17/01/2000	
05		Paraíba do Sul	17/01/2000	
06		Três Rios	07/02/2000	
07		Areal	14/08/2006	
08		Engenheiro Paulo de Frontin	19/03/2007	
		Mendes		
	Paty do Alferes			
01	Médio Paraíba	Itatiaia	01/06/1999	100%
02		Valença	01/06/1999	
03		Barra do Pirai	17/11/1999	
04		Pinheiral	21/09/1999	
05		Pirai	15/12/1999	
06		Resende	07/01/2000	
07		Rio das Flores	07/01/2000	
08		Volta Redonda	07/01/2000	
09		Porto Real	17/01/2000	
10		Quatis	17/01/2000	
11		Barra Mansa	07/02/2000	
12		Rio Claro	01/09/2003	
01	Baía da Ilha Grande	Angra dos Reis	01/06/1999	66,6%
02		Mangaratiba	19/07/1999	
		Paraty		
01	Metropolitana	Nilópolis	19/07/1999	94,1%
02		Seropédica	19/08/1999	
03		Queimados	30/11/1999	
04		Tanguá	15/12/1999	
05		Itaguaí	07/01/2000	
06		Rio de Janeiro	07/02/2000	
07		São João de Meriti	07/02/2000	
08		Niterói	08/03/2000	
09		Belford Roxo	02/10/2000	
10		São Gonçalo	21/11/2000	
11		Paracambi	10/07/2001	
12		Itaboraí	20/11/2001	
13		Cachoeiras de Macacu	25/09/2003	
14		Duque de Caxias	02/10/2003	
15		Japeri	18/12/2006	
16		Nova Iguaçu	05/11/2007	
	Mesquita			

NOTA: Dados extraídos das Publicações do CEE/RJ 1999 - 2007.

Como se pode observar pelas informações do Quadro 4, o movimento de criação dos sistemas municipais de ensino fluminense concentrou-se, entre 1999 e 2000, nas Regiões Noroeste, Norte e Serrana, possivelmente, em função das ações de interiorização promovidas pelo governo em seus distintos segmentos, destacando-se a ênfase nos projetos desenvolvidos pela Secretaria de Estado de

Educação. Destaca-se, ainda, que na Região Metropolitana a criação dos sistemas municipais de ensino se realiza ao longo do período 1999 – 2007, todavia, concentrando 62,5% de ações de municipalização entre 1999 e 2000.

Com vistas à análise de informações sobre a municipalização de ensino no Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência do FUNDEF, há que se tomar por base as legislações e as medidas decorrentes, seja no âmbito federal ou no âmbito estadual. Tais dispositivos legais associados a outros elementos afins como antecedentes históricos, aspectos socioeconômicos e práticas administrativas, de certo modo, determinaram o movimento - nem sempre contínuo - desse processo, que se elabora em distintos níveis e sob as condições de mútua determinação que se estabelecem na governança da educação fluminense.

#### **4.3 Educação Escolar e o FUNDEF no Estado do Rio de Janeiro**

A Constituição Federal de 1988 reserva à União a competência privativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Art.22) e ao dispor sobre o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, define que, quanto à educação, os entes federados organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino (Art. 211). Portanto, a responsabilidade pela organização dos sistemas de ensino deixa de ser exclusiva dos entes estaduais, visto que, a CF/1988, além de reconhecer a existência dos sistemas de ensino municipais, admite também, a competência concorrente.

Deste modo, considerando a questão, pode-se afirmar que, a partir dos anos de 1990, dá-se uma nova configuração às políticas educativas no Brasil, em função

de novos papéis atribuídos às esferas administrativas quanto à responsabilidade no atendimento à educação básica em seus distintos níveis e modalidades.

De acordo com o mencionado nesta pesquisa, o primeiro projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/1996 havia sido apresentado em 1988, e esta só seria aprovada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9.394. De tal modo, nesse movimento, se elabora a Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996, que propõe a redistribuição de competências educacionais entre os entes da Federação, demonstrando as formas de responsabilidade da União, dos estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, a criação de um fundo, de natureza contábil.

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996<sup>50</sup>, e o Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997<sup>51</sup>, vêm regulamentar a Emenda Constitucional nº14 e dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, equacionando no orçamento da educação uma subvinculação para o ensino fundamental.

O FUNDEF, implantado em 1º de janeiro de 1998 no Estado do Rio de Janeiro, altera a estrutura de financiamento da educação no país, pois estatui que o recurso deste respectivo Fundo, em cada estado da Federação e no Distrito Federal, deve ser aplicado exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. Para Davies (2001, p.15), o foco

---

<sup>50</sup> Lei nº 9.424/96. Dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

<sup>51</sup> Decreto nº 2.264/97. Regulamenta a Lei nº 9.424/96, no âmbito federal, e determina outras providências. Revogado pelo Decreto nº 6.253, em 13/11/07; este último vindo a ser alterado pelo Decreto nº6.278, em 29/11/07, ambos dispendo sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº11.494/2007.

no ensino fundamental prende-se às orientações dos organismos internacionais quanto à contenção do gasto público, conforme explicita:

Tal priorização legislativa (muito mais do que real) do ensino fundamental deve se compreendida no contexto das políticas educacionais inspiradas em orientações de organismos representativos do capital internacional hegemônico, em particular o Banco Mundial, que, a partir do diagnóstico de uma crise fiscal (receita menor do que despesa) do Estado e preocupado em garantir o pagamento da dívida pública e seus juros, vem propondo um conjunto de medidas que combinam redução de gastos públicos no setor social.

O FUNDEF se compunha de recursos do próprio estado e de seus municípios, calculados a partir de percentuais sobre determinados impostos. Assim, o recurso era redistribuído, automaticamente, ao estado e aos seus municípios, considerando a proporcionalidade do quantitativo de matrículas no ensino fundamental público em cada rede de ensino, tomando por base o censo escolar do ano anterior. À União cabia responsabilizar-se na complementação do custo-aluno dos fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo estabelecido nacionalmente.

O FUNDEF tinha a vigência de dez anos e seu alcance ficava restrito apenas ao ensino fundamental, chegando a atender o quantitativo de 30,2 milhões de alunos neste nível de ensino, segundo o censo escolar de 2005. As fontes de recursos que compunham o Fundo estavam assim equacionadas: 15% de contribuição de estados, Distrito Federal e municípios advindos das seguintes procedências: Fundos de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IP/exp., Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/1996 – LC nº 87/1996), além da complementação da União.

Por tratar-se de uma redistribuição de recursos já vinculados à educação, o Fundo não injeta capital ao sistema educacional como um todo, haja vista que, embora alguns governos estaduais e municipais “ganhem” dinheiro novo com o FUNDEF, em contrapartida, outros “perdem” na proporção semelhante. Isto se explica pelo critério de ser a redistribuição dos recursos proporcional ao número de matrículas no ensino fundamental, bem como o “ganho” ou “perda” do governo estadual com o FUNDEF ser definido pela diferença entre o que contribui e o que recebe<sup>52</sup> na distribuição do Fundo em âmbito estadual, conforme as matrículas naquele nível de ensino, acrescentando a complementação federal, se houver, e os rendimentos financeiros das suas receitas (DAVIES, 2001).

A partir da criação do FUNDEF, alguns estudos se concentraram em analisar este dispositivo constitucional que focaliza o ensino fundamental, empreitando esforços no sentido de conhecer os seus antecedentes, sua regulamentação e seu funcionamento. Este interesse pelo FUNDEF, em certa medida, veio a ser proveniente da necessidade de se conhecer o novo ordenamento legal em relação ao financiamento da educação, tendo em vista que o mesmo materializa outra concepção de papel do Estado, de articulação e governança entre os entes da Federação e impõe o disciplinamento de gastos públicos na área educacional. Sobre o assunto, Oliveira (2010, p. 9), destaca que:

Pesquisas indicam que o FUNDEF praticamente universalizou o ensino fundamental, induziu à municipalização do ensino, alterando substancialmente o perfil de sua oferta no país, representou aumento salarial dos docentes nas regiões mais pobres e avançou ao estabelecer o custo – aluno em nível estadual.

---

<sup>52</sup> 15% do ICMS, FPM, IPI – exportação e LC nº 87/1996, no caso dos municípios, e 15% do ICMS, FPE, IPI – exportação e LC nº 87/1996, no caso dos estados.

Portanto, não se pode desconsiderar o impacto das políticas de fundos, à medida que o FUNDEF, seguido do FUNDEB com suas alterações, ampliou o atendimento das redes no ensino fundamental, equalizou os recursos disponíveis em cada estado, corrigiu certas distorções salariais e alavancou o processo de universalização daquele nível de ensino. Entretanto, Oliveira (2010, p. 9), prossegue:

Revelam também, além de outros pontos, que os demais níveis de ensino viram-se relegados a um segundo plano, considerando a ênfase no fundamental. A municipalização desordenada revelou precariedades nas gestões dos sistemas, favorecendo a terceirização de diferentes atividades, inclusive de planejamento e de elaboração do material pedagógico, desqualificando o docente. O estabelecimento do custo – aluno não obedeceu à legislação, diminuindo a participação da União na complementação de recursos para fazer frente às desigualdades regionais.

Em razão do não cumprimento da legislação no que dizia respeito à complementação da União, além de outras implicações, como a exclusão das matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio no cálculo da distribuição dos recursos, o FUNDEF parece não ter alcançado o êxito almejado. Ainda considerando estes aspectos, quanto à educação infantil, Guimarães e Pinto (2001, p. 95) afirmam:

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comportam um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização.

O FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, cuja duração

prevista é de 14 anos, mantém a mesma sistemática do fundo anterior, ampliando a sua abrangência ao considerar a educação básica no lugar do ensino fundamental.

Embora, o FUNDEB possa ter representado um avanço na questão do financiamento da educação básica em todas as suas etapas, esta ainda não é uma solução adequada e satisfatória para resolver o problema secular que priva crianças, jovens e adultos do direito de aprender, protelando-se uma situação que permeia a política educacional brasileira ao longo da história. De acordo com Saviani (2008, prefácio), as medidas adotadas não bastam para equacionar o problema, pois:

Ao sancionar a mencionada lei aquelas autoridades enfatizaram que, com a entrada em vigor do FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passa dos 30 milhões (que eram atendidos pelo FUNDEF) para 47 milhões. E o montante do fundo eleva-se correspondentemente de R\$ 35,2 bilhões para R\$ 48 bilhões. À primeira vista essas cifras provocam a impressão de um incremento bastante significativo. No entanto, um simples cálculo mostra que, enquanto a população atendida se ampliou em 56,6%, os recursos componentes do fundo aumentaram em apenas 36,3%. Portanto, proporcionalmente houve uma diminuição dos investimentos e não um aumento, como vem sendo apregoado. De fato, a contribuição de estados e municípios passou de 15% para 20%, ou seja, um incremento de um terço (33,33%), enquanto o número de estudantes atendidos aumentou em 56,6%.

Durante a Conferência Nacional da Educação – CONAE (2010), onde se propunha discutir e indicar as diretrizes e estratégias de ação para a construção de um novo Plano Nacional da Educação – PNE (2011 - 2020), sob a perspectiva de uma política de Estado, as propostas de maior impacto se concentraram na organização de um Sistema Nacional de Educação e no financiamento desta. Dentre as propostas, destaca-se a ampliação dos gastos públicos para 7% do PIB, que já seria para 2011, índice este previsto, também, como meta do PNE anterior (2001 - 2010), mas com vetos mantidos tanto nas gestões de Fernando Henrique Cardoso quanto nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda, com relação ao financiamento da educação básica, na CONAE, também foi aprovada a ampliação

imediate da complementação da União ao FUNDEB, passando de 0,2% para 1% do PIB, na tentativa de se estabelecer o custo aluno – qualidade inicial – CAQi. Entretanto, para que estas medidas se viabilizassem, por se tratarem de ampliação dos gastos, haveria a necessidade do aumento dos recursos vinculados; no caso da União, de 18% para 25% da receita tributária total e, nos estados e municípios, passando de 25% para 30%.

Em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação - CNE aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 que estabelece normas para aplicação do Inciso IX do Artigo 4º da LDBEN. Neste Parecer, encaminhado ao Ministério da Educação – MEC, recomenda-se a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi com vistas à educação pública de qualidade, como indicador referencial de valor de investimento necessário. Este índice, elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2007, trata dos custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estrutura de prédios e equipamentos, dentre outros aspectos, definindo o investimento por aluno em cada nível e modalidade da educação básica, estipulando assim um padrão mínimo de qualidade<sup>53</sup>. Até o momento de elaboração desta pesquisa, o parecer sobre o CAQi ainda não havia sido homologado.

Em termos de financiamento, ainda que os investimentos pareçam ter aumentado com a criação do FUNDEF e, mais tarde, o FUNDEB, seu impacto ainda é pouco significativo no atendimento da educação pública à população e estamos longe de atingir patamar ideal.

No Estado do Rio de Janeiro, com relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, pode-se afirmar que não houve a participação efetiva de membros da sociedade nos Conselhos em distintos

---

<sup>53</sup> Fonte: Ação Educativa. Disponível em: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br). Acessado em mar.2011.

municípios, conforme previsto, para controle e fiscalização dos recursos. Com efeito, no que concerne aos Conselhos no estado, não existe divulgação e transparência quanto a sua estrutura, a sua organização e ao seu funcionamento, devido à inócua atuação dos mesmos (ROCHA, 2002).

Sob esta perspectiva, observa-se que a democratização da gestão educacional perpassa, necessariamente, pelas relações estabelecidas entre as diferentes instâncias de poder que operam no sistema público de ensino e a sociedade civil, haja vista que isto acaba por trazer implicações diretas à concepção de política de educação no estado.

Somente com o objetivo de elucidar a dificuldade das esferas administrativas, em exercer de maneira autônoma o seu papel, toma-se como exemplo, o caso do Estado do Rio de Janeiro, em recente estudo concluído sobre a elaboração das Leis Orgânicas dos 92 Municípios Fluminenses. No texto, Davies (2010, p. 857) revela que estas leis “apresentam pouca originalidade, pois são principalmente cópia das Constituições Federal e Estadual do Rio de Janeiro e de modelos fornecidos por consultorias legislativas ou partidos políticos”.

A pesquisa constata que as Leis Orgânicas repetem as mesmas formulações das Constituições e reproduzem os seus equívocos, não deixando espaço para o desenvolvimento da autonomia municipal tanto na elaboração das leis quanto na prática de suas ações.

Para os fins desta pesquisa, que investiga a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do FUNDEF, embora a abordagem anterior seja pertinente ao conhecimento da realidade educacional do estado, torna-se relevante observar também, como se processa o fluxo de matrículas no ensino regular nos

limites do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, considerando-se as etapas do ensino fundamental e do ensino médio.

Em termos de análise quanto ao atendimento da demanda por nível de ensino nas Redes Públicas, faz-se sensato verificar como se apresenta o quadro de matrículas, por instância administrativa ao longo do tempo.

Com o objetivo de ilustrar o fluxo de matrículas no nível de ensino fundamental – EF e o percentual de participação - % por dependência administrativa das Redes Públicas de Ensino, apresenta-se na Tabela 5 uma série histórica com índices de 1991 a 2008.

Tabela 5 – Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008

(Continua)

Ensino Fundamental							
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%
1991	1.464.784	10.119	0,7	565.453	38,6	889.212	60,7
1992	1.563.291	10.238	0,7	598.370	38,2	954.683	61,0
1993	1.616.035	11.794	0,7	619.668	38,3	987.573	61,1
1994	1.664.226	12.349	0,7	630.823	37,9	1.021.054	61,3
1995	1.750.460	10.090	0,6	683.570	39,0	1.056.800	60,3
1996	1.716.734	10.568	0,6	609.344	35,4	1.096.822	63,8
1997	1.866.468	10.134	0,5	648.244	34,7	1.208.090	64,7
1998	2.031.887	11.070	0,5	730.425	35,9	1.290.392	63,5
1999	2.157.212	11.583	0,5	725.641	33,6	1.419.988	65,8
2000	2.174.524	10.890	0,5	712.121	32,7	1.451.513	66,7
2001	2.157.760	10.542	0,5	679.730	31,5	1.467.488	68,0

Tabela 5 – Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008

(Conclusão)

Ensino Fundamental							
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%
2002	2.162.886	10.438	0,5	672.356	31,0	1.480.092	68,4
2003	2.237.172	9.770	0,4	736.712	32,9	1.490.690	66,6
2004	2.136.444	9.892	0,5	607.212	28,4	1.519.340	71,1
2005	2.003.159	9.806	0,5	542.380	27,0	1.450.973	72,4
2006	1.974.118	10.273	0,5	515.661	26,1	1.448.184	73,3
2007	1.921.855	10.513	0,5	484.887	25,2	1.426.455	74,2
2008	1.886.632	10.738	0,6	462.686	24,5	1.413.208	74,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Quanto ao ensino fundamental e o fluxo de matrícula nas Redes Públicas de Ensino no Estado do Rio de Janeiro<sup>54</sup>, a partir de uma análise em série histórica 1991 - 2008 pode-se observar que é pouco expressiva a participação do governo federal na oferta deste nível de ensino por quase duas décadas, não atingindo sequer a 0,6% na maioria dos anos e não atingindo a 0,8% nos anos de maior participação, ou seja, 1993 e 1994.

Durante a vigência do FUNDEF, os dados evidenciam que o fluxo de matrículas no ensino fundamental da Rede Pública Federal, no Estado do Rio de Janeiro, registrou em média 10.474 alunos, indo de 11.070 em 1998 a 10.723 em 2006. Em torno destes números tem girado o atendimento do EF nesta dependência, registrando seu maior número em 1994, com 12.349 matrículas, e o menor em 2005, com 9.806 alunos, já na vigência do FUNDEF.

Com relação à participação do governo estadual, neste mesmo nível de ensino, no período entre 1991 e 2003, em relação às matrículas, observam-se

<sup>54</sup> O Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro só veio a ser criado em 28 de março de 2005, pela Lei nº 4.528, daí a referência às Redes Públicas de Ensino no Estado do Rio de Janeiro.

índices quase que constantes, ou seja, que se mantêm com baixa variação, excetuando-se os anos de 1995 (37,9% → 39,0%) e de 1998 (34,7% → 35,9%) com acréscimos relativos. Porém, a partir de 2004, inicia-se uma redução na oferta do ensino fundamental evidenciada pelo decréscimo significativo no percentual de matrículas (de 32,9% em 2003 para 24,5% em 2008), ou seja, o número de matrículas para o ensino fundamental na esfera estadual diminui em 25,5%.

No período de vigência do FUNDEF, há evidências que o fluxo de matrículas no ensino fundamental da Rede Pública Estadual, no Estado do Rio de Janeiro, apresentou um decréscimo no atendimento, registrado em 214.764 alunos. Os dados explicitam que em 1998 registra-se 730.425 matrículas e, em 2006, registra-se 515.661 matrículas, com um decréscimo contínuo ano a ano, com exceção de 2003, assim, revelando uma diminuição de 29,4%.

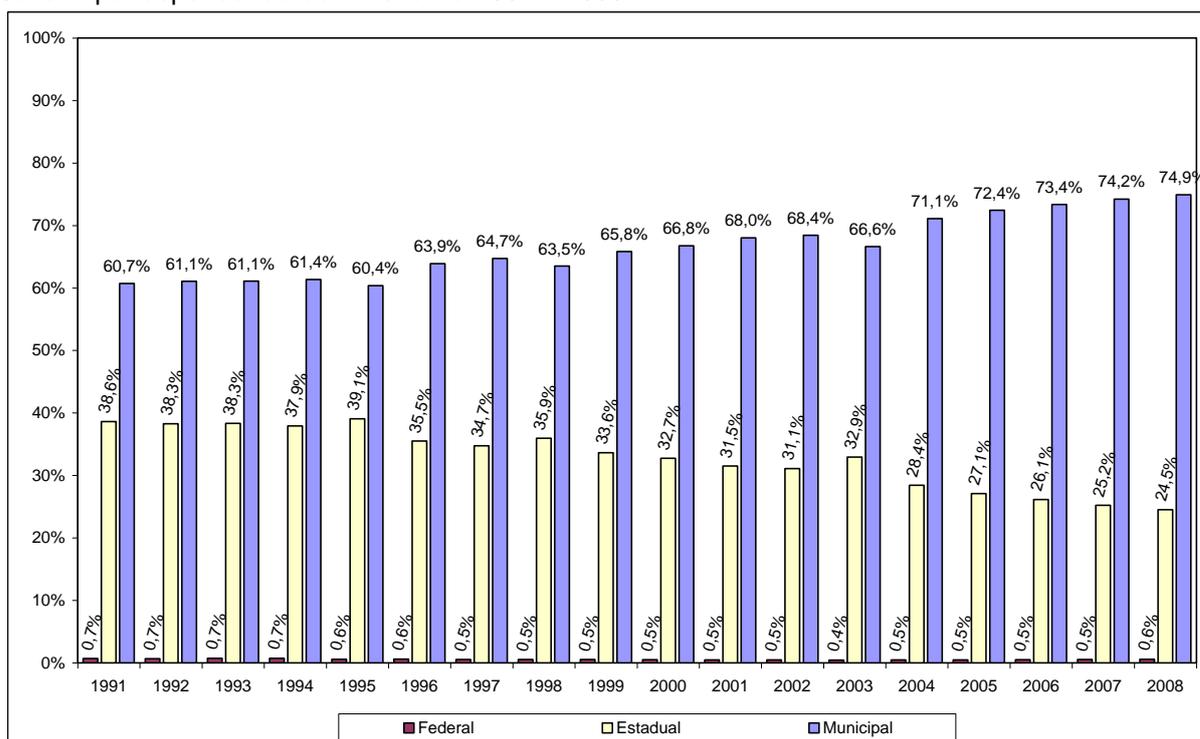
De acordo com os dados da Tabela 5, no Estado do Rio de Janeiro, a oferta do ensino fundamental se concentra na esfera municipal, ao longo de todo o período. Assim, em 1991, esta dependência administrativa compreendeu 60,7% das matrículas, registrando mais de 63% a partir de 1996, atingindo 74,9% em 2008.

Verifica-se, ainda, uma variação no total de alunos do ensino fundamental, iniciando o período em análise com 1.464.784 alunos em 1991 e concluindo com 1.886.632 em 2008. O número máximo de alunos foi atingido no ano de 2003 com 2.237.172 matrículas, registrando queda a partir de então. Este fenômeno deu-se no país como um todo em 1999, tendo como explicações: o avanço na cobertura atingindo praticamente a universalização do ensino, a regularização do fluxo escolar com a diminuição da defasagem idade/série, assim como a diminuição no índice de natalidade.

O maior crescimento de matrículas municipais deu-se de 1991 a 1997, correspondente a 40,6%. Embora o FUNDEF não estivesse em vigor no Estado do Rio de Janeiro em 1997, a Emenda Constitucional nº14, que o criou, bem como a Lei nº 9.424, que o regulamentou, ambas de 1996, indicavam claramente uma tendência indutora à municipalização do ensino. Assim, se nos restringirmos ao período 1991 - 1996, o crescimento registrado foi de 27,7%. Durante a vigência do FUNDEF, de 1998 a 2006, o crescimento desta dependência foi de 10,9%, índice este que cresce para 16,6% mantida a linha de raciocínio anteriormente apresentada, ou seja, de 1997 a 2006. Estes resultados são significativos se considerar que são percentuais de crescimento calculados sobre uma base que também representava crescimento.

Com o objetivo de ilustrar o fluxo de matrículas no ensino fundamental da Rede Pública no Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa, apresenta-se o Gráfico 4:

Gráfico 4 – Percentual de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Quanto ao atendimento da demanda do ensino médio - EM, também, faz-se necessário verificar o movimento de matrículas nas Redes Públicas. Com o objetivo de ilustrar este fluxo, apresenta-se na Tabela 6 o percentual de participação - % por dependência administrativa, utilizando a mesma série histórica anterior 1991 – 2008.

Tabela 6 – Matrículas no Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008

(Continua)

Ensino Médio							
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%
1991	210.191	15.116	7,2	180.875	86,0	14.200	6,8
1992	233.385	12.317	5,3	202.828	86,9	18.240	7,8
1993	247.499	12.583	5,1	214.983	86,8	19.933	8,1
1994	261.366	13.043	5,0	225.806	86,3	22.517	8,6
1995	281.900	13.912	4,9	245.118	86,9	22.870	8,1
1996	296.284	14.366	4,8	258.923	87,3	22.995	7,8
1997	341.389	16.219	4,8	296.418	86,8	28.752	8,4
1998	399.320	17.632	4,4	358.450	89,7	23.238	5,8

Tabela 6 – Matrículas no Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro e percentual por dependência administrativa 1991 – 2008

(Conclusão)

Ensino Médio							
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%
1999	455.391	18.486	4,1	419.081	92,0	17.824	3,9
2000	516.727	15.920	3,1	487.426	94,3	13.381	2,6
2001	569.657	14.304	2,5	543.237	95,3	12.116	2,1
2002	616.584	12.981	2,1	592.012	96,0	11.591	1,9
2003	634.631	12.456	2,0	609.377	96,0	12.798	2,0
2004	649.681	12.783	2,0	624.434	96,1	12.464	1,9
2005	629.347	12.478	2,0	606.073	96,3	10.796	1,7
2006	614.716	12.565	2,0	591.754	96,2	10.397	1,7
2007	557.225	12.487	2,2	534.514	95,9	10.224	1,8
2008	502.101	10.061	2,0	483.704	96,3	8.336	1,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Em consulta à Tabela 6, pode-se observar que, embora pouco significativa, a participação do governo federal na oferta do ensino médio se revela com índices de matrícula que variam entre 7,2% em 1991 e 2,0% em 2008. A participação da esfera federal foi decrescente, ano a ano, até 2003 e 2004, período em que registrou 2,0%, com pequena elevação a partir de então. Analisada por este ângulo, ainda

assim, a atuação federal na oferta do EM se evidencia mais expressiva do que na oferta do EF.

Com relação à participação do governo estadual, no EM, valendo-se da série histórica com índices de 1991 a 2008, pode-se observar com clareza que a situação se altera, haja vista que os dados evidenciam uma participação ativa e crescente do estado no atendimento ao ensino médio, registrando índices de matrícula de 86,0% em 1991, e 96,3% em 2008, assumindo quase que a totalidade de matrículas neste nível de ensino. Pelo que se observa, no Estado do Rio de Janeiro, a oferta do ensino médio se concentra na esfera estadual, atendendo assim ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

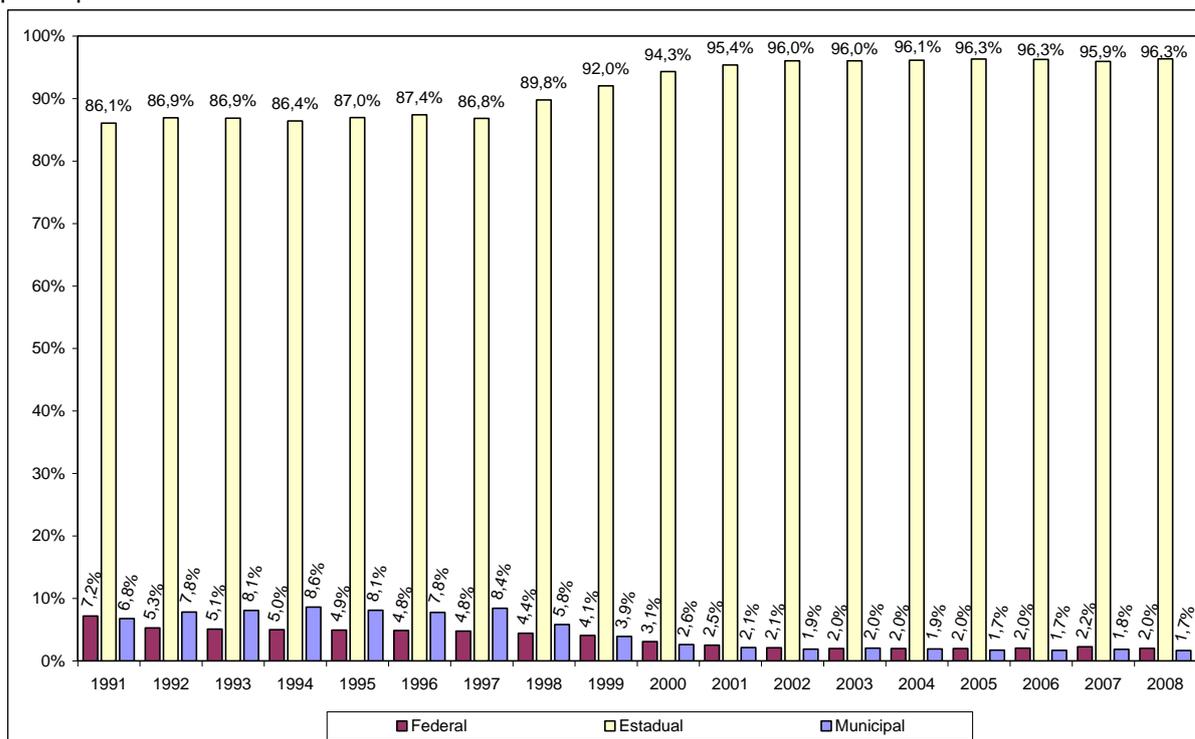
Quanto ao fluxo de matrículas na esfera municipal com relação ao EM, utilizando-se a mesma série histórica, os dados indicam uma participação do município mais expressiva do que a do governo federal entre 1991 e 1998, ainda que pouco significativa em comparação com o estado. Entretanto, no município, a partir de 1998, o quadro se modifica, pois há evidências de queda nos índices de matrícula para o ensino médio nesta esfera, possivelmente, em função do processo de municipalização do ensino fundamental, bem como a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

Com relação à variação no total de alunos do ensino médio, o período em análise inicia com 210.191 alunos em 1991 e conclui com 502.101 em 2008. O número máximo de alunos foi atingido no ano de 2004 com 649.681 matrículas, registrando queda a partir de então.

Desta forma, quanto ao fluxo de matrículas no EF e no EM, verifica-se que, a partir de 1998, há um incremento na oferta do ensino médio pelo estado com tendência ao crescimento nos anos seguintes, como registra a curva ascendente significativa, considerada a série histórica com índices de 1991 a 2008. Enquanto que no município, se concentra a oferta do ensino fundamental, registrando também curva ascendente significativa com tendência a se manter estável, devido às diminutas variações nos últimos anos, o que, em certa medida, evidencia que o processo de municipalização do ensino fundamental, em curso, no Estado do Rio de Janeiro tende a se consolidar, estimulado por uma lógica economicista em função da criação, regulamentação e implementação do FUNDEF, pela continuidade da política de fundos representada pelo FUNDEB, além de eventuais outros fatores.

Com o objetivo de ilustrar o fluxo de matrículas no ensino médio da Rede Pública no Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa, apresenta-se o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Percentual de matrículas no Ensino Médio da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008



Fonte: MEC/INEP/SEEC

O fluxo de matrícula nas Redes Públicas de Ensino, entre as diferentes esferas administrativas, exposto aqui, tomando-se como exemplo a série histórica 1991 – 2008 teve a intenção de demonstrar como se compõe a estrutura de educação no Estado do Rio de Janeiro quanto ao atendimento às matrículas para o ensino fundamental e para o ensino médio, conforme observado nas Tabelas 5 e 6.

Conforme já visto, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, veio regulamentar a EC nº 14/1996 e dispor sobre o FUNDEF, equacionando no orçamento da educação uma subvinculação para o ensino fundamental. O texto constitucional, ao definir a organização da educação nacional, torna realidade o sistema municipal de ensino, fundamentado no regime federativo, com autonomia e incumbência próprias na sua área de abrangência.

A LDBEN/1996 também estabelece, além da criação de sistemas próprios, outras possibilidades de organização da educação municipal, como exemplificado neste trabalho, com os Convênios da Secretaria de Estado de Educação para integrar-se ao sistema estadual, decisão que cabe ao município e ao estado; ou constituir com o estado um sistema único de educação básica, decisão que necessitaria de um amparo legislativo ainda inexistente no Estado do Rio de Janeiro.

Os índices da educação municipal se encontram em crescimento devido às matrículas da escola pública no ensino fundamental, principalmente durante a vigência do FUNDEF, evidenciando a organização dos sistemas municipais de ensino, conforme demonstrado.

Não se pode deixar de destacar a ínfima contribuição da União no atendimento à população no que concerne aos serviços educacionais ao longo dos anos. De certo modo, a inércia do governo federal quanto à oferta da educação básica, ainda que em parte, com o respaldo da Constituição Federal, se traduz em significativo ônus para os governos estadual e municipal e, por que não dizer, compromete a garantia da educação enquanto direito social e dever do Estado e da família, princípio este, também assegurado pela mesma Constituição.

Esta situação revela que o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados é imprescindível para que o texto constitucional venha a produzir eficácia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser a educação uma política eminentemente social que tanto pode resultar no fortalecimento da autonomia de cada um quanto na construção de uma alteridade solidária, as questões que atravessam a vida nacional acabam por impingir suas contradições e adversidades ao processo educativo.

Como objetivo central, esta pesquisa tratou de investigar a desconcentração e a descentralização de ensino no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006) e da Lei nº 9.424/1996, que o regulamentou, ambos os dispositivos no contexto das reformas educacionais ocorridas a partir dos anos de 1990.

Procedeu-se à análise do objeto de estudo, a partir do entendimento de que a oferta da educação escolar configura um *corpo* que é atravessado por três eixos, em torno dos quais pode executar movimentos, simultâneos ou não, entendendo-se como eixos: desconcentração / descentralização / municipalização; financiamento / FUNDEF; e governança no Sistema Público de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, conforme explicitado ao início deste texto. No desenvolvimento da investigação priorizou-se a perspectiva histórica, legislativa e teórica com o propósito de situar e entender o movimento descentralizador da educação.

Desta forma, no capítulo primeiro, realizou-se a revisão de literatura sobre as teorizações acerca do *continuum* centralização – desconcentração – descentralização e como este se materializa na educação escolar mediante os aspectos do regime federativo. No capítulo segundo, buscou-se compreender a

dinâmicas da educação escolar sob os prismas do Ato Adicional de 1834, das Propostas de Reformas Educacionais e das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enquanto referências à análise dos cenários que vieram a forjar o movimento descentralizador no Brasil. O capítulo terceiro apresentou os aspectos singulares da história e administração do Estado do Rio de Janeiro, antes e depois da fusão. Por fim, no capítulo quarto, abordou-se a educação escolar que se configura no Estado do Rio de Janeiro na vigência do FUNDEF, iniciando com um panorama traçado sobre a educação no estado e, dando prosseguimento, com os Programas de Municipalização no âmbito da SEE, focando a legislação estadual. Em seguida, no mesmo capítulo, faz-se um sucinto esboço da legislação federal pertinente ao financiamento da educação e ao regime de colaboração, apresentando, enfim, o quadro que caracteriza o atendimento à demanda por nível de ensino e por instância administrativa na rede pública do sistema de ensino no referido estado.

Registra-se que desde a segunda metade do século passado, mais intensamente a partir dos anos de 1980, países em diferentes processos de desenvolvimento vêm implementando ações onde ocorre a transferência de encargos e poderes políticos para governos locais. As reformas descentralizadoras seguem distintas estratégias, dentre outras, desconcentração, delegação, privatização e, ainda, deste movimento decorre um espectro de diversas análises e opiniões.

Em determinado modelo de Estado uma das possíveis análises acerca de descentralização reside na forma como se articulam historicamente os poderes centrais e os poderes locais com suas elites governantes. A forma como estas instâncias se integram ou não, no decorrer do processo histórico, é que conduz ao

esclarecimento do caráter da reforma descentralizadora e dos discursos que a permeiam.

Parte significativa dos estudos sobre a descentralização, mais precisamente a ocorrida a partir da década de 1990, menciona que as políticas públicas, advindas de seu escopo, trazem consigo uma concepção neoliberal, especificamente o conceito de mercado atrelado a uma tendência de privatização dos serviços estatais, sobretudo, na área social. De outra parte, há análises que revelam que este movimento descentralizador, no caso brasileiro, sofreu também influências históricas e culturais.

Nas últimas décadas, a política de municipalização de ensino traduz-se em estratégias dos governos no sentido de descentralizar a educação. No entanto, a tradição municipalista, no Brasil, acompanha a própria história do país e a trajetória da administração educacional, conforme apontado neste estudo. A dinâmica deste movimento se produz sob a influência, dentre outros, dos seguintes episódios: o marco referencial do Ato Adicional de 1834, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, a Lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus - Lei nº 5.692/1971, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

Nesta perspectiva, cabe à União, aos estados e municípios, a administração da educação em seus distintos níveis e modalidades, bem como, o desenvolvimento de ações nos âmbitos administrativo, pedagógico e financeiro, com vistas à organização e funcionamento dos respectivos Sistemas de Ensino, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os dispositivos legais que regulam os mecanismos de financiamento, a partir de 1996.

A descentralização de ensino, no caso brasileiro, portanto, foi-se forjando à medida que se desenrolava o processo histórico e evoluía a legislação, sendo determinada e determinante pelas e nas mútuas relações que se estabelecem neste processo, tão impreciso quanto a imprecisão semântica do termo descentralização, pois utilizada indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de limites de poder.

Neste sentido, examina-se a descentralização de ensino no Estado do Rio de Janeiro e as medidas adotadas, no período proposto, de acordo com Hévila (1991), pois, segundo este autor, a descentralização não constitui um todo, podendo ocorrer em âmbitos ou domínios principais, ou seja, não excludentes entre si. Para os fins desta análise, foram examinados os Programas de Municipalização conduzidos pela Secretaria de Estado de Educação e os Sistemas próprios de Ensino, em relação aos âmbitos administrativo, econômico – financeiro e pedagógico – curricular.

A descentralização administrativa se sucede à medida que se vão criando redes / sistemas próprios de ensino nos municípios, como legado histórico advindo da interpretação do Ato Adicional de 1834 e, posteriormente, consolidada em função da dimensão e complexidade da máquina pública no país. No caso do Estado do Rio de Janeiro, os Programas de Municipalização funcionam, sobretudo, como indutores à criação de Sistemas de Ensino nas Prefeituras Municipais. Entretanto, conforme analisado no decorrer deste trabalho, dependendo da situação, pode ocorrer, vez por outra, que a descentralização seja tomada por desconcentração.

No âmbito econômico – financeiro com relação à manutenção e desenvolvimento do ensino, há definição sobre a vinculação orçamentária, no período, disciplinado pelo FUNDEF, como também, se estabelece o papel da União

na complementação do custo – aluno, portanto, o que ocorre é o regime de colaboração pelo FUNDEF. Há ainda, de acordo com o Art. 208, Inciso VII, da CF/1988, o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático – escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O gasto dos recursos se dá com a observância aos Art. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 – LDBEN, os quais especificam o que pode e o que não pode ser considerado como despesa na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto ao âmbito pedagógico – curricular, no caso dos Programas de Municipalização há desconcentração, pois a tomada de decisão se dá pelos agentes intermediários da estrutura organizacional da administração. Em se tratando dos Sistemas próprios de Ensino, pode ocorrer descentralização em alguns casos, enquanto que em outros, no âmbito pedagógico – curricular, fica-se na dependência de assessorias / consultorias externas, além da influência da Secretaria e também do Ministério de Educação – MEC.

A indução à municipalização esteve originalmente oculta no discurso oficial e, finalmente, assumida como estratégia nos programas e projetos educacionais nas gestões de governos recentes, corroboradas pelas políticas de financiamento e por uma nova racionalidade que articula as ações entre marco constitucional, política e provisão de recursos, dando uma (re) significação aos conceitos de desconcentração e descentralização nas ações da política e da gestão da educação no cenário brasileiro.

No Estado do Rio de Janeiro, a pesquisa revela a convivência em um mesmo município de escolas municipais e estaduais, seja por convênio ou naqueles locais com sistemas próprios de ensino.

Os dados do estudo evidenciam a presença do ensino municipal há muito tempo no Estado do Rio de Janeiro, pelas razões expressas ao longo da tese. Mais recentemente, a indução à municipalização deu-se pelo PROMURJ, pelo FUNDEF e pelo FUNDEB. A experiência em trabalhar com os Fundos será experimentada por mais de 20 anos, considerando a vigência do FUNDEF (1998 – 2006) e do FUNDEB (2007 a 2020). Assim, se considerarmos a ampliação da presença dos municípios na oferta do ensino fundamental, considerando o período já percorrido, bem como o que ainda será vivenciado neste sistema de Fundos, pode se inferir que o ensino municipal tenderá a permanecer; em outras palavras, as escolas municipalizadas tenderão a continuar sob esta dependência administrativa, além das iniciativas de ampliação em atendimento às demandas demográficas.

O presente estudo observa que por sua natureza exploratória não esgotou os possíveis entendimentos acerca desta análise. Pelo contrário, outras questões foram sendo sinalizadas no percurso do trabalho, evidenciando o interesse de que outros estudos se realizem e aprofundem os aspectos aqui presentes. Destaca-se a importância de estudo sobre a municipalização de ensino sob a vigência do FUNDEB; pesquisa sobre a tomada de decisão em transformar Redes Municipais em Sistemas próprios, dentre outros.

A consecução deste estudo pressupunha dificuldades e indicava a necessidade de empenho, pois pesquisar implica em descobrir, desvelar e, sobretudo, interrogar-se, manifestar dúvidas, enfim, conviver com a incerteza, pois sempre há o que aprender. Por conseguinte, o trabalho e o enfrentamento das situações conduzem-nos a rever as nossas certezas, a cultivar a vida interior, a vencer as adversidades e a crescer...

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDBEN*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa e OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.) *Gestão, Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

AGUIAR, Márcia Angela da S.. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para Reflexão. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 15/07/2011.

AJARA, Cesar. Configurações econômico-espaciais no Estado do Rio de Janeiro. In: *A ENCE aos 50 anos: um olhar sobre o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ALKMIM, Antonio Carlos. Vinte anos de eleições para presidente e governador no Estado do Rio de Janeiro: 1982/2002. (Org.) *A ENCE aos 50 anos: um olhar sobre o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS*, vol. 10, nº 28, São Paulo, 1995.

ALMEIDA JUNIOR, A.F. *Enquanto se espera pelas diretrizes e bases*. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/6167/4398>>. Acesso em 13 fev. 2009.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo. Vol. I*. Coimbra: Edições Almedina, 1988.

AZANHA, José Mario Pires. Planos e Políticas de Educação no Brasil: Alguns Pontos para Reflexão. In: *Educação Básica: políticas, legislação e gestão Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

AZEVEDO, Fernando de. *A Cultura Brasileira. Introdução ao estudo da cultura no Brasil*. Tomo Terceiro A Transmissão da Cultura. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, Fernando et al. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959)*. Coleção Educadores, Ministério da Educação - Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. *Educ. Soc.* V. 23 nº 80. Campinas; set.2002. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em 10 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Impasses e Perspectivas para a Descentralização de Políticas de Educação. *Em Aberto*, Brasília, ano 7, nº 39, jul./set. 1988.

BARROSO, João. A Administração Escolar Reflexões em Confronto (Mesa Redonda). Publicado em *Inovação*, Vol.8, nº 1 E2, Ministério da Educação, Instituto de Inovação Educacional, Portugal, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª Ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

BAUMANN, Carlos Alfredo Pereira. *O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Católica de Petrópolis, RJ, 2008.

BICALHO, Maria Fernanda. *A cidade do Rio de Janeiro e o sonho de uma capital americana: da visão de D. Luís da Cunha à sede do vice-reinado (1736-1763)*. História, vol.30 no.1 Franca Jan./Jun. 2011. Disponível em <http://dx.doi.org>. Acesso em 15/07/2011.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A Educação na Constituinte de 1946. In: FAVERO, O. (Org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 - 1988*. 3 ed. 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ªed., 2002.

BOMENY, Helena. *A Universidade de Brasília. Anos JK*. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em 15/07/2011.

\_\_\_\_\_. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (Org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. 345 p.

BORJA, Jordi. Descentralización, Una Cuestión de Método. *Autonomies Revista Catalana de Derecho Público* (Núm. 2 y 3), N.º 2, ed. impresa, web: 1988

BOURDIEU, Pierre. *Lições da Aula*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Reafirma os direitos sociais. Disponível: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 06/10/2010.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 – EC nº 53/2006. Dispõe sobre o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 - EC nº 14/96. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 - EC nº 1/69. Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15/07/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15/07/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em 15/07/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em 15/07/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10/07/2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Emenda Constitucional nº 14 e dispõe sobre o FUNDEF.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 233-A, de 1995 (do Poder Executivo, Mensagem nº 1078/95). Brasília, Diário da Câmara dos Deputados, 24 de outubro de 1995.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios Resultados do universo. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2011.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e Identidade Nacional. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil: Um Século de Transformações*. SP, Companhia das Letras, 2001.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDBEN fácil: leitura crítico-compreensiva: Artigo a Artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Edições Vértice, 1988.

\_\_\_\_\_. *A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CASASSUS, Juan. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 74, p. 11-19, ago. 1990.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela & SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

CAVALIERE, Ana Maria. COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os CIEPs? Uma análise após 15 anos. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 148, julho/ 2003.

CHARTIER, Roger. A visão do historiador modernista. In: FERREIRA, M. e AMADO, J. (Orgs.) *Usos & Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, O. (Org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. SP: Cortez Editora/Autores Associados, 1991.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 6ª Ed. – São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela & SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 831-855, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em fev.2011.

\_\_\_\_\_. A Educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, O. (Org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*. V.29, n.105 Campinas set./dez.2008.

\_\_\_\_\_. A Desoficialização do Ensino no Brasil: A Reforma Rivadávia. *Educação e Sociedade*. V.30, n.108 Campinas out.2009

DAVIDOVICH, F. R. Estado do Rio de Janeiro: singularidade de um contexto territorial. *Revista Território*, Rio de Janeiro: UFRJ, Laboratório de Gestão do Território, n.9, p. 9-24, jul./dez.2000.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Educação nas Leis Orgânicas dos Municípios Fluminenses: Pouca Originalidade e Muita Cópia. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.141, p.857-880, set./dez. 2010.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005. Estabelece as diretrizes e a composição do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.332, de 5 de outubro de 1994. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 22. 115, de 16 de abril de 1996. Dispõe sobre a organização em regime de colaboração entre o Estado e os Municípios do Sistema público de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 21. 288, de 25 de janeiro de 1995. Dispõe sobre convênios celebrados em execução ao Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 16. 875, de 8 de outubro de 1991. Reestrutura a Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1.411/SEE, de 03 de dezembro de 1987. Institui o Programa de Municipalização do Ensino do Estado do Rio de Janeiro - PROMURJ.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1.488/ SEE, 08 de março de 1989. Altera a Resolução nº 1.411/87.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1.658/ SEE, 25 de março de 1992. Altera a Resolução nº 1.488/89.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. Censo Escolar de 1996 a 2009.

\_\_\_\_\_. Plano Estratégico do Governo do Estado (2007 – 2010).

\_\_\_\_\_. Parecer Normativo CEE Nº 450, de 16 de dezembro de 1997. Tece considerações sobre a implantação da LDBEN, no que se refere à competência dos Conselhos Municipais de Educação e outros assuntos pertinentes à educação básica.

\_\_\_\_\_. Deliberação CEE Nº 221, de 7 de outubro de 1997. Fixa orientações preliminares quanto à aplicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. Deliberação CEE Nº 216, de 23 de janeiro de 1996. Fixa normas para a delegação de competências aos Conselhos Municipais de Educação.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo S.A, 2008.

FARIA, Lia Ciomar Macedo de, LOBO, Yolanda. Memórias e Discursos – A Escola Fluminense Pós-Fusão (1975-1983). *Cadernos de História da Educação* nº 4 jan./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. SOUZA, Silvio Claudio (Orgs.). *Ecossistemas e Memórias da Escola Fluminense*. Rio de Janeiro: Quartet, FAPERJ, 2008.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERNANDES, Sousa A. Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In: *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA Editores, 2005.

FERNANDES, Eliane Maria de Almeida. *Democratização da Gestão Escolar: Limites e Possibilidades na Proposta de uma Política Pública para as Escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra & MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. *Rev. Econ. Polit.* Vol. 28 nº1. São Paulo: Jan./Mar. 2008. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em fev. de 2010.

FORMOSINHO, João. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In: *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA Editores, 2005.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo & MOTTA, Marly Silva da (Orgs.). *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Entre dois governos: 1945-1950 A constituição de 1946. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/Constituicao1946>. Acesso em fev.2011.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, Editora Atlas, 1987.

GOURNAY, Bernard. *Introdução à Ciência Administrativa*. Publicações Europa – América, 3. Ed. 1978.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino Rezende. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. A Evolução da Educação Básica no Brasil – Política e Organização. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Educação Básica: políticas, legislação e gestão Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

HEVIA, Ricardo Rivas. *Política de descentralización em la educación básica y media em América Latina*. Santiago, Chile. UNESCO/REDUC, 1991.

IANNI, Octavio. Tendências do Pensamento Brasileiro. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estado e capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

KERLINGER, F.; LEE, H. *Investigación del Comportamiento: Métodos de Investigación em Ciências Sociales*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, 2002.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 2000.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer et al. *Memória do Estado do Rio de Janeiro. História Administrativa*. Volumes I e II, p. 7-20, 2001. FAPERJ/CPDOC – FGV/APERJ. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1986.

LIMA, Licínio C. *Administração Escolar: Estudos*. Porto Editora, Portugal, 2011.

\_\_\_\_\_. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 8, nº1, p.57-71, 1995. IEP – Universidade do Minho.

LINHARES, Sergio. *Histórico do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em [www.cide.rj.gov.br](http://www.cide.rj.gov.br). Acesso em fev. 2010. p. 4.

LINS, Cristina Pereira de Carvalho. *Dinâmica econômica espacial recente no Estado do Rio de Janeiro: um foco nos arranjos produtivos locais*. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais). Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE. Rio de Janeiro, 2005.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, v. 74, p. 5-10, ago. 1990

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli D. A. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos et al. Pragmatismo e desenvolvimentismo no pensamento educacional brasileiro dos anos de 1950/1960. *Revista Brasileira de Educação*, v.11, n. 31, jan./abr. 2006.

MOACYR, Primitivo. *A Instrução e o Império (Subsídios para a História da Educação no Brasil) 1854 – 1888*. São Paulo, 2º Volume Companhia Editora Nacional, 1937.

\_\_\_\_\_. *A Instrução e as Províncias (Subsídios para a História da Educação no Brasil) 1835 – 1889. 2º Volume Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939.

MONTALVÃO, Sergio. A LDBEN de 1961: apontamentos para uma história política da educação. *Revista Mosaico*, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em 15/07/2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, Marly Silva da. Que será do Rio? *Tempo, Revista do Departamento de História da UFF*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 146-174, 1997.

NAGLE, Jorge. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU, 1974.

NEVES, Gleisi Heisler. *Municipalização do Ensino em Nova Perspectiva*. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação). Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1992.

NUNES, Eduardo Pereira. *Vou te contar: a revista do censo 2000*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Centro de Documentação e Disseminação da Informação - CDDI n.10, ago/2003.

OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, SP, 1992.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: ROSSINHOLI, Marisa. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília: Liber Livro, 2010.

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*, 2ª edição. São Paulo: Autores Associados, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela & SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela & SOUSA, Sandra Zákia. O Federalismo e sua Relação com a Educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela & SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

PIMENTA, Maria de Fátima Barros. *Municipalização do Ensino como Estratégia de Descentralização: Implantação no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1977.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação superior, direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Edusp, Fapesp, 2000.

RESENDE, Márcia Helena Siervi. *O Processo de Municipalização do Ensino no Estado de Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, SP, 2007.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. O ensino elementar no Decreto Leônicio de Carvalho: “visão de mundo” herdada pelo tempo republicano? *Revista Brasileira de Educação*, v.15, n.43, jan./abr.2010.

ROCHA, Selma. *Relatório Elementos para uma Avaliação da Situação da Educação sob Responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação do RJ*. 2002.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, SP, 1995.

ROSSINHOLI, Marisa. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília: Liber Livro, 2010.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. *Metodologia de Pesquisa*. 3ª Ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Lincoln de Araújo. *As razões da descontinuidade: centralização e descentralização do ensino no Estado do Rio de Janeiro – o exemplo de Paracambi*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, RJ, 2003.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *O público, o privado e o ensino fluminense (1954-1970): o caso do Centro Educacional de Niterói*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, 2010.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDBEN ao FUNDEB*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SECO, Ana Paula; AMARAL, Tania Conceição Iglesias do. *Marquês de Pombal e a Reforma Educacional Brasileira*. Disponível em [www.histedbr.fae.unicamp.br](http://www.histedbr.fae.unicamp.br). Acesso em mai. de 2010.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI*. Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo. Lisboa: Oficinas Gráficas Manuel A. Pacheco, LDA. 1965.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo, Cortez, 2000.p. 17.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

STEPAN, Alfred. *Towards a new comparative analysis of democracy and federalism* (mimeo). Oxford, 1997.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

UNESCO. Relatório *Os desafios das Reformas Educativas na América Latina*, elaborado pela equipe do Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires – Argentina, 1998.

VIEIRA, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparada em 45 países*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil – Império e República*. Brasília: Líber Livro, 2008.