

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

Eliane Maria de Almeida Fernandes
Fundação IBGE e Secretaria de Estado de Educação
Brasil
eliane.fernandes@ibge.gov.br

RESUMO

Este artigo apresenta uma síntese da pesquisa que investigou a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006). O estudo privilegiou referências bibliográficas, fontes documentais e entrevistas na análise, tomando por base a perspectiva histórica, legislativa e teórica com o propósito de situar e entender o movimento descentralizador. A pesquisa aponta a presença do ensino municipal há longo tempo no Estado do Rio de Janeiro; mais recentemente, a indução à municipalização pelo PROMURJ, pelo FUNDEF e pelo FUNDEB.

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

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe-se a sintetizar os resultados da pesquisa que investigou a descentralização e a desconcentração da educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, pela via da municipalização, durante a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1998 – 2006), proposto pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 - EC nº 14/1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O financiamento da educação e o federalismo no Brasil, desde há muito, vêm sendo objetos de estudo, haja vista serem temáticas que contemplam a obrigatoriedade

da oferta de educação escolar, a repartição de responsabilidades entre os entes federados e a distribuição dos recursos disponíveis, dentre outros assuntos. A Constituição Federal - CF/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 os entes federados, define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino (Art. 211). Desse modo, a responsabilidade pela organização da educação deixa de ser exclusiva dos estados, visto que, a CF/1988, além de reconhecer a existência dos sistemas municipais de ensino, admite também, a competência concorrente, configurando assim um novo desenho às políticas educativas.

Se o federalismo impacta a organização e o funcionamento da educação, não se pode desconsiderar que o financiamento compromete as políticas em seus diversos âmbitos, tendo em vista que a iniciativa do FUNDEF, cujo objetivo maior era a universalização do ensino fundamental, implicou a cooperação intergovernamental.

Na tentativa de equacionar a questão do financiamento, além de propor o FUNDEF, a EC nº 14/1996 coloca em pauta algumas alterações visando alinhar a norma constitucional às orientações da política educacional. Como tais medidas estão relacionadas à organização do Estado, à divisão de responsabilidades dos entes federados, à alocação e à administração de recursos, em condições recentes, isto exigirá outros modos de governança na condução da política e da gestão pública, por se ter configurado uma nova racionalidade no trato da educação. Como exemplo, com base neste cenário, pode-se citar a indução à municipalização, à desconcentração e à descentralização nos sistemas de ensino.

Para que se compreenda os desdobramentos destas políticas no Estado do Rio de Janeiro, este texto se organiza a partir de uma síntese da proposta do FUNDEF, um breve histórico do referido estado e uma abordagem sobre a educação escolar que se configura na rede pública a partir de medidas desconcentradoras/descentralizadoras.

1 A política do FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, implantado automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1998, equaciona no orçamento da educação uma subvinculação para o ensino

fundamental. Em consonância com os Art. 74, 75 e 76 que compõem o Título VII – “Dos Recursos Financeiros” da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/1996, a EC nº 14/1996 constitui-se de outra lógica no trato dos recursos.

Em seu Art. 1º, a EC nº 14/1996 altera o Art. 34 da Constituição Federal e trata da intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, caso não haja a aplicação do percentual mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendido a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. No Art. 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 Art. 3º, altera o Art. 211, uma vez que, especifica as atribuições dos entes federados. 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 Art. 5º, a Emenda dá nova redação ao Art. 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 e, reduzindo a contribuição da União para 30%. Ainda, na EC nº 14/1996, pelo Art. 6º, cabe à União complementar os recursos do Fundo, sempre que determinada unidade federativa não atinja o mínimo nacional de valor por aluno.

Há que se considerar a alteração do texto constitucional, minimamente, por duas razões, para conferir legalidade à centralização da política educacional e, em função da duração limitada do Artigo 60 (por dez anos), para garantir que a recentralização da política educacional no âmbito do MEC ficasse assegurada, tendo em vista as mudanças introduzidas pelos Artigos 34, 208, 211 e 212 do texto permanente da Constituição. Então, redefine-se o papel do MEC quanto ao ensino fundamental, todavia, sem que a União assuma a responsabilidade de sua manutenção (SAVIANI, 2008).

O FUNDEF altera a estrutura de financiamento da educação, haja vista estatuir que o recurso deste Fundo, em cada estado e no Distrito Federal, deve ser aplicado exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério. O foco nesse nível de ensino prende-se às orientações dos organismos representativos do capital internacional hegemônico quanto à contenção do

gasto público no setor social (DAVIES, 2001). Entretanto, não se pode desconsiderar que, desde os anos de 1980, foram se forjando outros discursos e concepções acerca da gestão da educação com base em idéias descentralizadoras e no fortalecimento do poder local.

A criação do FUNDEF, além de buscar a participação efetiva e diferenciada de governos dos entes federativos no atendimento à demanda, 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.

O FUNDEF se compunha de recursos do próprio estado e de seus municípios, calculados a partir de percentuais sobre determinados impostos. O recurso era redistribuído automaticamente, considerando a proporcionalidade do quantitativo de matrículas no nível fundamental em cada rede de ensino, tomando por base o censo escolar do ano anterior. À União cabia a complementação do custo-aluno dos fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo nacionalmente estabelecido.

A partir da criação do FUNDEF se materializa outra concepção de papel do Estado, de articulação e governança entre os entes da Federação e se impõe o disciplinamento de gastos públicos na área educacional. Sobre o assunto, alguns autores (Pimenta, 2000; Resende, 2007 e Baumann, 2008) revelam em suas pesquisas que, além de universalizar o ensino fundamental, o FUNDEF alterou o perfil de sua oferta com clara indução à municipalização.

Por se tratar de uma redistribuição de recursos já vinculados à educação, o FUNDEF não injeta capital ao sistema educacional como um todo, haja vista que, embora alguns governos estaduais e municipais “ganhem” dinheiro novo, em contrapartida, outros “perdem” na proporção semelhante, uma vez que a redistribuição dos recursos é proporcional ao número de matrículas, sendo o valor acrescido da complementação federal, quando houver.

Não se pode ignorar o impacto das políticas de fundos, à medida que o FUNDEF, seguido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, dentre suas alterações, amplia o atendimento das redes de ensino, praticamente universalizando o nível fundamental, tendo em vista a indução à municipalização; equaliza os recursos

disponíveis e impõe o seu disciplinamento na área educacional; corrige certas distorções salariais entre os docentes e avança ao estabelecer o custo-aluno em nível estadual (OLIVEIRA, 2010). Entretanto, devido à ênfase no fundamental, os demais níveis de ensino não receberam a mesma atenção.

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 durante os dez anos de vigência.

2 O Estado do Rio de Janeiro – Breve histórico

Com relação ao Estado do Rio de Janeiro, muitos de seus desafios no 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 no processo ensino-aprendizagem e a remuneração digna aos profissionais da educação.

O último Censo Demográfico, em 2010, aponta que o estado, composto de 92 municípios, possui uma população de 15.989.929 habitantes concentrados em áreas urbanas, devido à histórica desigualdade espacial em seu território, possivelmente, em função de aspectos socioeconômicos, haja vista a grande disparidade quando se compara as distintas realidades dos municípios.¹

Em que pese haver equivalência nos desafios a serem superados pelos demais estados, alguns aspectos são peculiares ao Estado do Rio de Janeiro, certamente, em razão da singular história fluminense, brevemente, aqui resumida.

Em 1808, para não aderir ao Bloqueio Continental na Europa, a corte portuguesa chega ao Brasil, aportando em Salvador; posteriormente, fixa residência no Rio de Janeiro. Em 1822, com a Independência, instala-se a sede do Império, 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

¹ Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2011.

Rio de Janeiro torna-se a capital do Brasil e a sede do Distrito Federal.

O século XX marca o forte desenvolvimento do Distrito Federal (até então, com sede na cidade do Rio de Janeiro), enquanto 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.

Com a transferência da capital para Brasília, houve intensa mobilização de grupos políticos para que a cidade do Rio de Janeiro 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. 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 que se perpetua até hoje. Devido a esta situação, 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).

3 A política de descentralização/desconcentração/municipalização no Estado do Rio de Janeiro

A questão da descentralização de ensino está posta, enquanto exigência legal ou orientação de proposta educacional, desde o Ato Adicional de 1834. De acordo com este documento, cabia ao governo central o direito de legislar e promover o ensino superior em todo o país, além do ensino nos demais graus no Município da Corte, atual Município do Rio de Janeiro, cabendo às Províncias o ensino primário, o oferecimento do secundário e do profissionalizante (OLIVEIRA, 1992). Esta partilha permanece 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.

De acordo com a pesquisa feita, outros dispositivos legais e procedimentos são adotados com vistas à descentralização. 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.

Neste sentido, a Lei nº 5.692/1971, que trata da reforma do ensino de 1º e 2º graus, determina, de acordo com o Art.58, que por legislação estadual sejam definidas as competências de cada estado e de seus municípios. No Parágrafo Único 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. Estes dispositivos sinalizam para a municipalização do ensino (OLIVEIRA, 1992).

No Estado do Rio de Janeiro, em 1978, dentre as proposições e projetos realizados, destaca-se o PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal, que pretende fortalecer as administrações municipais através de um acordo de cooperação técnica entre as esferas estadual e municipal. Há um repasse de informações técnicas, recursos materiais e humanos do governo do Estado do Rio de Janeiro aos municípios.²

Em certa medida, a adesão ao referido projeto, naquele momento, até pode ter sido a solução encontrada para tentar cumprir o que preconizava a Lei nº 5.692/1971. Entretanto, embora o PROMUNICÍPIO remeta à ideia de política descentralizadora da educação, pela via da municipalização, na prática, dissimula uma situação de desconcentração territorial e técnica, haja vista que as determinações emanam do governo federal para serem executadas pelo poder municipal com interveniência do estado, ou seja, o poder se desloca do nível central para o nível regional e local, reforçando o controle centralizado das decisões (ROSAR, 1995).

De forma correlata, ao se comparar o PROMUNICÍPIO e as medidas descentralizadoras na educação escolar portuguesa, segundo os estudos de Lima (1995), depreende-se que tais ações se assentam em estratégias de desconcentração comutadas sob uma lógica de descentralização de poderes, todavia, sem inverter a lógica central do sistema, o que, na prática, se traduz em ramificações do nível central disseminadas em termos geográficos, ou seja, re-centralização do poder, segundo o autor.

Desde a primeira gestão de Leonel Brizola, 1983 – 1987, como governador

² Conforme as informações obtidas nos relatos de professores e arquivos da Secretaria de Estado de Educação durante a pesquisa.

eleito, e de Marcello Alencar, como prefeito nomeado, 1983 – 1986, já existiam no Município do Rio de Janeiro os Centros Integrados de Educação Pública - CIEPs sob a administração municipal, com a oferta de educação infantil e ensino fundamental em horário integral. Ocorre que, posteriormente, ao assumir a Prefeitura, Saturnino Braga mantém, entre 1986 e 1988, os CIEPs funcionando nos moldes de escola de horário parcial.

Mais adiante, no governo sob a administração de Wellington Moreira Franco, 1987 – 1991, pela Resolução nº 1.411/1987, da Secretaria de Estado de Educação - SEE/RJ, 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 as escolas.

No segundo governo sob a administração de Leonel de Moura Brizola, 1991 – 1994, pelo Decreto nº 16.875/1991, reestrutura-se a SEE/RJ. Nessa nova organização, dentre os órgãos de Assistência Direta ao Secretário, é criada a Assessoria para Municipalização, cujo objetivo reside na formulação da política estadual de municipalização dos encargos e serviços de educação básica.

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 outro dispositivo legal, a Resolução SEE/RJ nº 1.658/1992, onde cabe à Assessoria estabelecer os princípios e as regras para a execução do “novo” PROMURJ.

Na gestão de Nilo Batista, 1994 – 1995, é sancionada a Lei nº 2.332/1994, que “autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental”. Nesta Lei estadual e não mais por Resolução da SEE, além da nova nomenclatura do nível de ensino, alterado de 1º Grau para ensino fundamental, há, ainda, a inclusão da educação pré-escolar. Tal legislação define, também, 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, observando que o repasse poderá restringir-se à execução de serviços 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 CF/1988 e à Constituição do Estado do Rio de Janeiro 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 nesta direção, tanto que, requer o funcionamento de um Conselho Municipal de Educação em cada local onde se prorrogue o Convênio.

Novo decreto é criado, ainda, no governo de Marcello Alencar, 1995 – 1999, no sentido de prosseguir com a municipalização, ainda que não se empregue essa expressão no texto legal e nem se mencione os programas anteriores. Trata-se do Decreto nº 22. 115/1996, 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 Art. 211, 212 e 214 da Constituição Federal e aos Art. 314, 315 e 316 da Constituição Estadual, dispondo sobre a vinculação 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.

Também, no governo Marcello Alencar, 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 CIEPs. A partir de então, cria-se o Projeto Integrar para Municipalizar, inserido no Programa de Municipalização de Educação Pré – Escolar e de Ensino Fundamental, sem que exista qualquer publicação que lhe dê um caráter institucional e legal, enfim, que lhe revista de parâmetros essenciais em uma política pública.

O Projeto Integrar para Municipalizar consiste em municipalizar os CIEPs sob a forma de Convênios com as Prefeituras Municipais, haja vista que as escolas lá instaladas já oferecem o ensino fundamental, entretanto, em horário integral e com uma proposta administrativa e pedagógica diferenciada. Nenhum argumento fez-se 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 LDBEN/1996, alegando a competência dos municípios na oferta do ensino fundamental. O discurso do governo do Estado do Rio de Janeiro trazia em si uma carga de ação política educacional descentralizadora e democrática. Todavia, a municipalização dos CIEPs foi, sobretudo, a forma encontrada por alguns governantes para neutralizar a ação político-partidária dos governos antecessores, tendo em vista que os CIEPs geraram um impacto de dimensão nacional nos debates acerca da educação pública.

Com este projeto, sob a alegação de uma racionalidade técnica com vistas a um redimensionamento da Rede Estadual de Ensino, realiza-se uma redistribuição das escolas, evitando-se que em locais próximos haja unidades com a oferta do mesmo nível de ensino, apesar da evidente compressão de turmas de alunos. A partir daí, procede-se à municipalização de parte expressiva do ensino ofertado pelos CIEPs, que consiste em transferir a educação infantil e o ensino fundamental para a gestão municipal.

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, além de difícil acesso, há um alargamento de responsabilidades a serem assumidas pelas Prefeituras Municipais, pois estas ficam à mercê das determinações contidas nos Convênios dos respectivos Programas de Municipalização e dos repasses de recursos.

Por via dos convênios relativos ao PROMURJ e ao Programa de

Municipalização, entre 1987 e 2008, de um total de 1470 escolas estaduais que foram municipalizadas, somente 839 permaneciam ativas, ou seja, em funcionamento, prestando atendimento à população. As demais escolas foram extintas posteriormente. Em algumas regiões, dada à dificuldade de transporte, foram estabelecidas parcerias entre o governo do estado, prefeituras e empresas privadas com a finalidade de amenizar a carência neste setor, segundo os registros apontados.

4A educação escolar no Estado do Rio de Janeiro a partir de 1990

A educação escolar 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, é oferecida na esfera federal, estadual e municipal. Todavia, pode-se observar a atuação hegemônica da rede estadual no atendimento ao ensino médio e a importância da rede municipal no atendimento ao ensino fundamental, talvez, como consequência de uma tradição que remonta ao curso da história do estado e, mais recentemente, aos Programas de Municipalização da Secretaria de Estado de Educação - SEE (a partir de 1987) e ao FUNDEF (1998 – 2006).

Em 1998, considerando o total de matrículas no ensino fundamental na rede pública, a estadual concentra 35,9% das matrículas, enquanto a municipal, 63,5%. Mais adiante, na vigência do FUNDEF, em 2006, as municipalizações ganham novo ímpeto, ficando a rede estadual com 26,1% das matrículas do fundamental, enquanto as redes municipais concentram 73,4%, de acordo com os dados do censo escolar.

Entre 1999 e 2007, em consulta às Portarias do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro - CEE/RJ, publicadas 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.

A análise de informações sobre a municipalização de ensino, durante a vigência do FUNDEF, aponta que legislações e medidas, no âmbito federal e no âmbito estadual, associadas a outros elementos afins como antecedentes históricos, aspectos socioeconômicos e práticas administrativas, de certo modo, determinam o movimento - nem sempre contínuo - dessa política, que se elabora em distintos níveis e sob as condições de mútua determinação que se estabelecem na governança da educação fluminense.

Os dados revelam que, desde 1988, se vem municipalizando escolas estaduais. O PROMURJ se assentou em novas perspectivas para a educação pública do estado que pretendia se retirar, paulatinamente, de sua condição de ofertante do ensino fundamental. Há evidências de que a municipalização permanece em curso, mesmo após o término oficial do PROMURJ, dado o surgimento de novos dispositivos legais.

Ao se analisar em tabelas de série histórica como se processa o fluxo de matrículas no nível de ensino fundamental por instância administrativa, nos limites do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, pode-se observar que, entre 1991 e 2008, a participação do governo federal na oferta do nível de EF é pouco expressiva, não atingindo sequer a 0,6% na maioria dos anos. Durante a vigência do FUNDEF, os dados evidenciam que o fluxo de matrículas no ensino fundamental da Rede Pública Federal 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 nesta dependência, registrando seu maior número em 1994, com 12.349 matrículas e, o menor em 2005, com 9.806 alunos.

Com relação ao governo estadual, no período entre 1991 e 2003, em relação às matrículas, observam-se 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 EF evidenciada pelo decréscimo significativo no percentual de matrículas (de 32,9% em 2003 para 24,5% em 2008), ou seja, o número de matrículas 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 apresenta 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%.

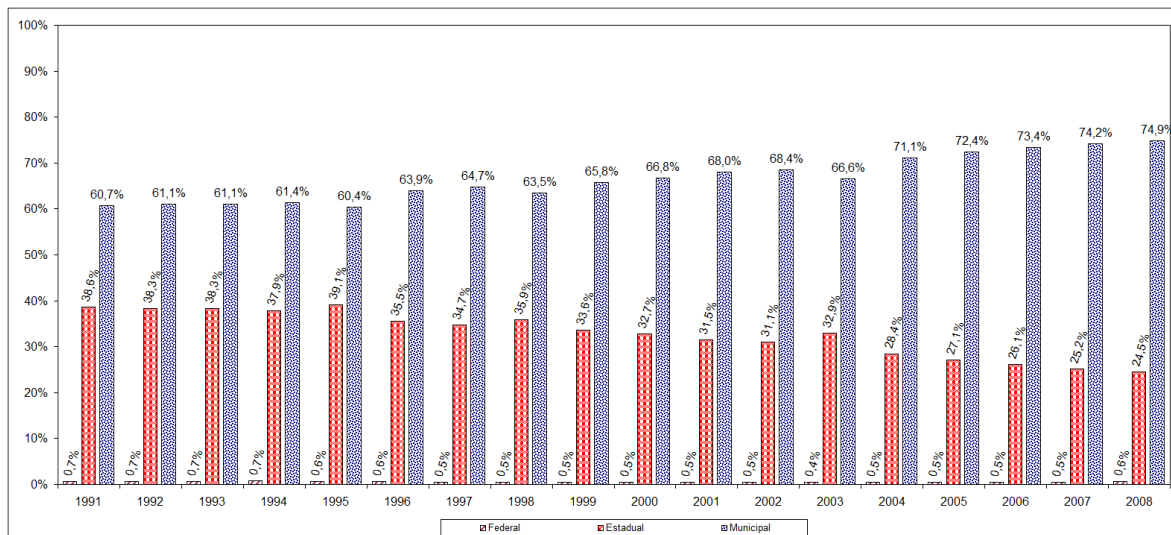
De acordo com os estudos realizados, a oferta do EF se concentra na esfera municipal, ao longo de todo o período. Assim, em 1991, esta dependência administrativa compreende 60,7% das matrículas, registrando mais de 63% a partir de 1996, atingindo 74,9% em 2008. Verifica-se, ainda, uma variação no total 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, o fluxo escolar com a diminuição da defasagem idade/série, assim como a diminuição no índice de natalidade. O maior crescimento de matrículas municipais dá-se de 1991 a 1997, correspondente a 40,60%.

Embora não estivesse em vigor no Estado do Rio de Janeiro em 1997, a EC nº14/96, que criou o FUNDEF, bem como a Lei nº 9. 424/96, que o regulamentou, indicam claramente uma tendência indutora à municipalização do ensino. Assim, se nos restringirmos ao período 1991 - 1996, o crescimento registrado foi de 27,65%. Durante a vigência, de 1998 a 2006, o crescimento desta dependência foi de 10,89%, índice este que cresce para 16,57% mantida a linha de raciocínio anteriormente apresentada, ou seja, de 1997 a 2006. Estes resultados são significativos ao se considerar que expressam percentuais de crescimento calculados sobre uma base que também representava crescimento.

O Gráfico 1 ilustra o percentual de matrículas no ensino fundamental da Rede Pública por dependência administrativa:

Gráfico 1 – Percentual de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Os resultados da pesquisa evidenciam a presença do ensino municipal há muito tempo no Estado do Rio de Janeiro, pelas razões expressas ao longo do texto. Mais

recentemente, a indução à municipalização dá-se pelo PROMURJ e pelo FUNDEF, provavelmente, estimulada por uma lógica economicista na educação e, possivelmente, a municipalização fora a única saída possível, explicitada por razões históricas e singulares ao estado.

A experiência em trabalhar com os Fundos será experimentada por mais de 20 anos, considerando a vigência do FUNDEB (2007 a 2020). Assim, se considerarmos a ampliação da presença dos municípios na oferta do ensino fundamental, observando 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.

REFERÊNCIAS

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.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. 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.

_____. 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 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa 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.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Emenda Constitucional nº 14 e dispõe sobre o FUNDEF.

_____. XII Censo Demográfico, 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Centro de Documentação e Disseminação da Informação – CDDI.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001. São Paulo: Editora Globo S.A, 2008.

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.

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.

FREIRE, Américo; MOTTA, Marly Silva da (org.); SARMENTO, Carlos Eduardo. *Um*

estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

LIMA, Licínio. Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controle Remoto e a Autonomia como Delegação Política. In: *Revista Portuguesa de Educação*, v. 8, n.1, p.57-71, 1995. IEP – Universidade do Minho.

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.

_____. ROSSINHOLI, Marisa. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília: Liber Livro, 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.

RESENDE, Márcia Helena Siervi. *Processo de Municipalização do Ensino no Estado de Minas O Gerais*. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, SP, 2007.

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.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDBEN ao FUNDEB*. 2ª Ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

