



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense

Daniel Alves da Silva

**Sistema Municipal de Ensino de Queimados/RJ: Uma política de
descentralização?**

Duque de Caxias

2022

Daniel Alves da Silva

Sistema Municipal de Ensino de Queimados/RJ: Uma política de descentralização?

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação, Escola e Seus Sujeitos Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Gilcilene de Oliveira Damasceno Barão

Duque de Caxias

2022

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

S586 Silva, Daniel Alves da
Tese Sistema Municipal de Ensino de Queimados / RJ: uma política de descentralização? / Daniel Alves da Silva- 2022.
192f

Orientadora: Gilcilene de Oliveira Damasceno Barão

Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. Educação e Estado – Queimados (RJ) - Teses. 2. Reforma do ensino - Teses.
I. Barão, Gilcilene de Oliveira Damasceno. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação da Baixada Fluminense. II. Título

CDU 37.014.3

Bibliotecária: Lucia Andrade CRB 7 /5272

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

Assinatura

Data

Daniel Alves da Silva

Sistema Municipal de Ensino de Queimados/RJ: Uma política de descentralização?

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação, Escola e Seus Sujeitos Sociais.

Data da defesa: 28 de março de 2022

Banca Examinadora:

Profª Dra. Gilcilene de Oliveira Damasceno Barão (Orientadora)
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense - UERJ

Prof. Dr. Carlos Alberto Barão
Pesquisador - UERJ

Profª. Dra. Alzira Batalha Alcântara
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense - UERJ

Profª Dra. Maria de Fátima Rodrigues Pereira
Universidade Tuiuti do Paraná

Duque de Caxias

2022

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fé que me move e me inspira em minha caminhada.

Em segundo lugar, agradeço à minha família, minha base. Mesmo com todas as restrições, nunca faltou apoio, incentivo e afeto. Seu incentivo me permitiu usufruir de oportunidades inéditas aos meus pais.

A minha esposa Amanda, por ser paciente e incentivadora mesmo em momentos de cansaço, desânimo, tensões. Sua motivação foi fundamental para me manter em perspectiva para concluir.

Agradeço, de forma muito carinhosa, a cada professor que fez parte da minha formação.

Aos colegas de trabalho que cruzaram meu caminho durante toda a minha trajetória como Regente de Turma, Orientador Educacional e Supervisor Escolar.

Às colegas supervisoras escolares que estiveram disponíveis para compartilhar suas experiências nessa pesquisa. Cada dado, informação específica, rotina de trabalho foi importante. Em especial, à Waleska Rodrigues, incansável em me ajudar, abrindo portas, inclusive, para as entrevistas que constam neste trabalho.

Aos entrevistados que, gentilmente, cederam informações fundamentais para essa pesquisa.

Aos colegas de turma, professores do mestrado e banca examinadora, por compartilhar saberes e dividir expectativas.

Aos colegas do grupo de pesquisa, pelas trocas e crescimento coletivo. Especialmente, à Lidiane Lobo, que com generosidade me ajudou a lidar com alguns nós da pesquisa.

À Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, espaço de formação, resistência e luta, por me proporcionar, como estudante da classe trabalhadora, oportunidade de cursar o mestrado.

E por fim, com indescritível gratidão, à Professora Gilcilene D. Barão, querida orientadora, por ter aceitado me orientar mesmo quando algumas questões particulares me afetaram. Aliás, mais do que me orientar, me acolheu. Obrigado pela paciência, preocupação, generosidade e rigidez para que eu conseguisse concluir esta pesquisa.

RESUMO

SILVA, D. A. **Sistema Municipal de Ensino de Queimados/RJ**: Uma política de Descentralização? Dissertação (Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2022.

Esta pesquisa pretende analisar a política pública, no campo da educação brasileira, de criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), seus limites e contradições enquanto proposta nominal de descentralização educacional dentro de um Estado de classes, tendo, neste debate, a educação municipal de Queimados/RJ como foco. Por meio da perspectiva materialista histórico-dialética, analisamos a criação do SME de Queimados/RJ, pela lei 411/99, a partir das propostas de criação de SME na CF de 88 e na LDB 9394/96, considerando a Reforma do Estado de 1995 e a reorganização administrativa que partiu dela, as legislações do estado fluminense e os elementos estabelecidos no município a partir da criação do SME. A fim de compreender esta política enquanto proposta nominal de descentralização, sistematizamos as categorias capitalismo dependente e totalidade para melhor entendimento das medidas nacionais no campo da educação municipal, identificando como as reconfigurações políticas – a partir de influências de organismos internacionais na reorganização do Estado com a “reforma” de 1995 – consolidaram uma política e uma concepção de descentralização/desconcentração. Ao analisar o SME de Queimados, sua relação com a política estadual e suas contradições enquanto política de descentralização e promoção de autonomia, destacamos as particularidades do município estudado, considerando a especificidade da intensa formação de SME nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, e algumas universalidades dos SME no âmbito nacional.

Palavras-chave: Queimados/RJ. Sistema Municipal de Ensino. Reforma do Estado. Descentralização.

ABSTRACT

SILVA, D.A. **Municipal Teaching System of Queimados/RJ: A Decentralization Policy?** Dissertação (Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2022.

This research intends to analyze the public policy, in the field of Brazilian education, for the creation of the Municipal Education System (SME), its limits and contradictions as a nominal proposal of educational decentralization within a State of classes, having, in this debate, municipal education of Queimados/RJ as a focus. Through the historical-dialectical materialist perspective, we analyzed the creation of the SME of Queimados/RJ, by law 411/99, from the proposals for the creation of SME in the CF of 88 and in the LDB 9394/96, considering the Reform of the State of 1995 and the administrative reorganization that started from it, the laws of the state of Rio de Janeiro and the elements established in the municipality from the creation of the SME. In order to understand this policy as a nominal proposal of decentralization, we systematized the categories dependent capitalism and totality for a better understanding of national measures in the field of municipal education, identifying how political reconfigurations - from the influences of international organizations in the reorganization of the State with the “reform” of 1995 – consolidated a policy and a conception of decentralization/deconcentration. When analyzing the Queimados SME, its relationship with state policy and its contradictions as a policy of decentralization and autonomy promotion, we highlight the particularities of the studied municipality, considering the specificity of the intense formation of SME in the municipalities of the State of Rio de Janeiro, and some universalities of SME at the national level.

Keywords: Queimados/RJ. Municipal Education System. State reform. Decentralization.

LISTA DE ABREVIATURA E DE SIGLAS

AAPQ	Associação dos Amigos pelo Progresso de Queimados
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério de Educação e Cultura
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PROES	Programa de Incentivo a Redução do Estado na Atividade Bancária
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PROMURJ	Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SE	Supervisão Escolar
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SME	Sistema Municipal de Ensino
SNE	Sistema Nacional de Educação
TPE	Todos pela Educação
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa das emancipações de Nova Iguaçu	118
Gráfico 1 - Proporção de mandatos do executivo por partido (nota 58)	120
Figura 2 - Praça Nossa Senhora da Conceição, no centro de Queimados	123
Figura 3 - Brasão da cidade	128
Figura 4 - Bandeira da cidade	128
Gráfico 2 - Variação do IDHM de Queimados/RJ	130
Quadro 1 - Variação da composição do IDHM de Queimados	130
Quadro 2 - Índices de pobreza e desigualdade em Queimados	132
Quadro 3 - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade em Queimados	132
Quadro 4 - Ocupação da população de Queimados com 18 anos ou mais	133
Quadro 5 - Notas e metas do IDEB para o Ensino Fundamental em 2015 e 2017	135
Quadro 6 - Distribuição, por faixa etária, do número de analfabetos(as) em Queimados	135
Gráfico 3 - Percentual de matrículas no Ensino Fundamental da rede pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008	145
Figura 5 - Organização de Sistemas de Ensino segundo a LDB 9394/96	152
Figura 6 - Organização do município constituído em Sistema de Ensino	167

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CATEGORIAS DE ANÁLISE DA POLÍTICA DE CRIAÇÃO DO SME	27
1.1 Capitalismo dependente: A submissão do Estado ao capital e seu impacto na política educacional	37
1.2 Totalidade	47
2 REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E IMPACTOS NO REGIME DE COLABORAÇÃO	57
2.1 A trajetória impositiva do capital na Reforma do Estado	61
2.2 Reforma educacional nos anos 1990 e a descentralização/municipalização no ensino público: diálogo com a produção	70
2.3 O denominado regime de colaboração e as políticas educacionais (1990 a 2010) ...	78
2.4 Descentralização ou Desconcentração?	97
2.5 A descentralização/desconcentração educacional e o regime de colaboração nos municípios pós CF de 1988	102
2.6 A descentralização/desconcentração do ensino no projeto burguês de financiamento da educação pública	108
3 ANÁLISE CRÍTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE QUEIMADOS: ESPECIFICIDADES E UNIVERSALIDADES	116
3.1 Conhecendo um pouco da História de Queimados	117
3.2 Indicadores socioeconômicos de Queimados: Da emancipação regional a criação do SME e alguns desdobramentos	128
3.3 Os processos de municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro e seu impacto na criação dos SME	138
3.4 O Sistema Municipal de Ensino na política nacional de educação	147
3.5 A descentralização/desconcentração situada na criação do Sistema Municipal de Ensino: a especificidade de Queimados	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS	179

INTRODUÇÃO

O município de Queimados, pertencente a região da Baixada Fluminense, outrora 2º distrito de Nova Iguaçu, teve sua emancipação datada de 21 de dezembro de 1990, na gestão do então Governador Moreira Franco, por intermédio da lei estadual nº 1773. Apesar da emancipação constar do final de 1990, a legislação local só começou a ser construída a partir das eleições municipais de 1992, com mandato a partir de 1993, pois, como estipulava o decreto estadual de emancipação, enquanto não houvesse legislação própria, o município emancipado seria regido pelas leis do município de Nova Iguaçu. Conforme Simões (2006), tal acontecimento histórico foi fruto de lutas pela emancipação, por conta de motivações locais, que envolveram múltiplos grupos e interesses.

Dentre as resoluções de caráter público, promulgadas a partir de 1993 pelo executivo e/ou pelo legislativo, houve aquelas voltadas, de forma direta ou não, para a implementação dos processos de gestão do ensino público na rede municipal, oriundos da promovida e controversa descentralização e municipalização da educação. Inclui-se, de forma consistente, a implementação do Sistema Municipal de Ensino (SME)¹ de Queimados por meio da Lei 411/99, que por motivos expostos mais adiante, será o principal material de análise a fim de dar conta do que propomos como pesquisa.

Minha aproximação com o tema está relacionada ao interesse particular por políticas públicas de gestão no âmbito da educação, e a opção pelo município de Queimados se deu por participar como servidor da área do magistério no respectivo município, como Supervisor Escolar. Em Queimados tenho me deparado com políticas públicas que aparentam possíveis superações em relação ao município de onde fora emancipado. Cito como exemplo a política de democratização na escolha da direção das escolas pela comunidade, com as eleições diretas para diretores das unidades escolares desde 1995, por meio da lei 187/95.

Minha trajetória na educação pública em alguns municípios do Estado Rio de Janeiro suscitou o interesse, pautado na necessidade de estudos específicos sobre os municípios da Baixada Fluminense que articulem Política Educacional e História da Educação, sobretudo no município de Queimados/RJ, onde foram encontrados poucos trabalhos acerca de políticas públicas para a educação a partir das propostas federais pós LDB 9394/96. Considere-se ainda

¹ É o conjunto de organismos que integram uma rede de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretarias de Estado e seus órgãos (executivos) e os Conselhos de Educação, em esfera municipal, que têm função consultiva e normativa. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, os sistemas municipais de ensino compreendem: as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público. municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação.

que os municípios que já integrei enquanto servidor da educação optaram pela criação de sistemas de ensino próprios, sendo que, até 2006, segundo dados do IBGE, divulgados em outubro de 2007, menos da metade dos municípios brasileiros possuía sistemas de ensino próprio que lhes conferisse autonomia em relação aos respectivos estados, na forma da lei. Pois, os SME são mencionados em legislação federal, porém, sua criação é decorrente de opção e organização de cada município. Assim, a partir dos resultados obtidos pela MUNIC² 2006, conhecemos que 42,7% dos municípios do Brasil possuíam sistemas próprios de ensino, enquanto 56,4% eram vinculados aos sistemas estaduais. Fato curioso é que no MUNIC 2011, o percentual de municípios identificados que possuíam Sistema de Ensino próprio caiu para 36,8%. Dos 5.565 municípios, 2.048 apresentavam SME, enquanto 3.516 estavam vinculados ao do respectivo estado. Não fica claro o motivo deste declínio nos percentuais; se, eventualmente, por um aumento no número de municípios emancipados que não definiram essa questão, se por uma espécie de reversão na relação de Sistema de Ensino com o respectivo estado ou algum outro motivo. Aliás, cabe acrescentar que não seria matematicamente possível que o primeiro motivo desse conta de explicar, exclusivamente, essa questão, visto que em 2006 o registro era da existência de 5564 municípios e, em 2011, de 5565, tendo alteração na criação de um único município apenas, criado no Estado do Piauí.

Sobre o Estado do Rio de Janeiro, onde situamos o objeto de estudo, temos que em 2006, 89,1% dos entes municipais possuíam SME. Esse percentual permaneceu alto em 2011, tendo 80 municípios com SME dentro dos 92 existentes. Ou seja, um percentual aproximado de 87% com SME. Na Região Sudeste, do total de 1668 localidades, 485 (29%) declararam possuir Sistema Municipal de Ensino. Cabe destacar que o Estado do Rio de Janeiro é o que contemplava, até o último levantamento pelo IBGE com este índice (2011), o maior percentual de municípios com SME no Brasil. Estes dados apontam para uma política mais efetiva no âmbito deste estado de fomentação à criação de SME.

A política de descentralização, implementada a partir da Reforma do Estado³ desenvolvida na década de 90, sugeria uma maior autonomia dos entes federativos na gestão

² Segundo o IBGE, trata-se da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, que teve início em 1999, extensiva à totalidade dos municípios do País. Os temas e questões abordados em seu questionário básico são levantados regularmente e visam responder às necessidades de informação da sociedade e do Estado brasileiro, com vistas à consolidação de uma base de dados estatísticos e cadastrais atualizados e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades.

³ Também conhecida como Reforma Gerencial, a Reforma do Estado brasileiro, efetivada no governo Fernando Henrique Cardoso foi justificada pelo governo como solução para as crises econômicas e pela necessidade de democratização do Estado, expressa por setores da sociedade brasileira e por organismos internacionais. No

de suas necessidades, e, por suposto, uma maior democratização das decisões em torno de políticas públicas que atendessem efetivamente às necessidades locais. A Carta Magna de 1988 definiu algumas competências e atribuições dos entes federativos, deixando, no entanto, a regulamentação exata dos papéis de cada ente no regime de colaboração em prol da educação nacional para um segundo momento, que não aconteceu. A LDB 9.394/96, estabeleceu a autonomia do município para instituir o seu próprio sistema de ensino. Esta legislação também facultou ao município compor com o estado a que pertence um sistema único ou manter-se integrado ao sistema estadual. Por esse motivo, a implementação do Sistema Municipal de Ensino, desde 1999, em Queimados, por meio da lei municipal 411/99, viabilizada a partir desta proposta jurídica de descentralização do Estado, tornar-se-ia, também, uma proposta que tende a colaborar com tal objetivo.

A constituição de 1988, ao introduzir os princípios da descentralização e municipalização na gestão das políticas públicas, tratou o município como instância administrativa. No campo da educação, conforme o artigo 211, tratou da organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a União, os estados e o Distrito Federal. A normatização sobre sistemas de ensino foi desenvolvida na LDB 9394/96, quando tratou do tema.

A pesquisa agora exposta é sobre a política pública de criação do Sistema Municipal de Ensino local. Este estudo ocorreu, considerando o impacto da política de descentralização, desenvolvida em âmbito nacional, no período denominado como democracia formal, de 1988 a 2001 (RIBEIRO, 2002), no município de Queimados/RJ.

Cabe esclarecer, a partir do exposto, que a legislação reguladora torna possível a formação de milhares de sistema de ensino, pois, de acordo com o quantitativo de municípios brasileiros, cada um possui uma rede de ensino que pode, naturalmente, passar a ser integrado a um sistema próprio de ensino do ente federativo municipal, deslocando-se do estadual, se o ente municipal decidir por fazê-lo. Como já exposto, nem toda a rede de ensino do Brasil tornou-se um sistema de ensino. Os municípios que optaram por não criar seus respectivos sistemas de ensino, abriram mão de realizar regulamentações locais complementares, ficando, desta forma, sob o direcionamento do sistema de ensino do estado que integra.

entanto, a Reforma do Estado foi, de forma significativa, induzida por fatores externos e determinada pelas alternâncias no panorama político e econômico internacional, tendo a descentralização e as privatizações como fatores fundamentais. (BEHRING, 2003)

Para dar seguimento à pesquisa, foi fundamental entender a política de gestão do sistema municipal presente nas publicações normativas relacionadas e as contradições existentes. Tal estudo também contribuiria com a história das políticas educacionais da Baixada Fluminense, que tem, ainda, poucas pesquisas, em especial no município de Queimados. Podemos aqui considerar, nesta soma de estudos, a pesquisa recente de Lobo (2019), que analisa as políticas públicas no campo educacional brasileiro e seus impactos no cenário da educação municipal de Nova Iguaçu – RJ a partir da instauração da ditadura civil-militar, com o golpe de 1964, até o ano de 1988, quando um novo ordenamento jurídico, a CF de 1988, é implementado no Brasil.

Ressaltamos que a pesquisa que aqui se apresenta propõe uma análise sobre os documentos publicados, mais especificamente as legislações do município de Queimados que envolvem a Lei 411/99, que cria e regulamenta o SME, e demais publicações diretamente relacionadas ao seu funcionamento. E a análise se dá fundamentada em autores que contribuem de forma destacada para o tema. Desta forma, a pesquisa em questão pretende viabilizar uma análise dos enunciados e propostas presentes nos textos legais locais sobre o assunto, como alicerces para a construção do entendimento dessas propostas, considerando que não há um consenso sobre a temática e que muitas dificuldades persistem para sua consecução, dentro do que se propõe. Usaremos, para tanto, as entrevistas de técnicos da educação envolvidos, que integravam a Secretaria de Educação, como aporte no entendimento desta escolha política do município de Queimados.

Na busca do entendimento destes documentos legais publicados pelo município, atentou-se que as políticas públicas por vezes evocam os interesses sociais mais progressistas, visando contribuir com a superação de algumas das condições que promovem a desigualdade nos diversos espaços sociais. No entanto, há de se ter em mente que tais documentos, ainda que fruto de anseios sociais, têm na construção a participação de vários grupos com interesses antagônicos, principalmente considerando a prevalência de grupos de interesses de frações da burguesia⁴ nos espaços de poder. Observar os documentos sob esta condição permite realizar uma análise menos ingênua destes.

⁴ Dentro da classe burguesa dominante existem frações que a compõem, porém com suas distinções: industrial, comercial, bancária e agrária. Além das frações existiriam as camadas média e grande burguesia. Esta compreensão é fundamental para entendimento da luta de classes e do papel que essas frações ocupam no conflito de classes. Marx (2002) denominou de fração de classe às divisões internas da burguesia. O capitalista industrial que extrai e expropria a mais-valia depende de outros segmentos capitalistas, como o comerciante e o banqueiro, para viabilizar a mais-valia. Desta forma, os industriais precisam dos banqueiros para financiar a ampliação da reprodução e dos comerciantes para efetuarem distribuição da mercadoria. A manutenção do sistema capitalista e a subordinação dos trabalhadores é o elo que une as diferentes frações burguesas.

(...) se compreendermos os documentos em questão como uma singularidade que se articula a uma totalidade histórica, não se pode prender a análise a um ou outro aspecto isolado das proposições das políticas educativas neles apresentadas (...) cada documento analisado não pode ser tratado como se fosse algo autônomo sem qualquer relação com as relações sociais em vigência. Os documentos analisados são, concomitantemente, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação. [...] são expressões de projetos sociais em disputa forjado no processo de luta de classes, e que resultam de movimentos coexistentes e contraditórios de resistência e de combate ideológico. (NOMA; KOESPEL; CHILANTE, 2010, p. 68)

Junto a estes documentos, coube a utilização de entrevistas com sujeitos que participaram do processo de estudo e de criação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados, e que auxiliaram na compreensão desse processo e da escolha política local pela criação do SME. Trata-se de técnicos/gestores da Secretaria de Educação que estavam envolvidos diretamente com a proposta encaminhada pelo executivo.

Desta forma, a pesquisa proposta permitiu uma exposição sobre tais andamentos e contribuiu para ampliar a compreensão sobre a relação do local com o nacional, bem como para apontar os limites da proposta de criação dos sistemas de ensino como expressa na LDB e suas eventuais contradições.

Apesar das possíveis compreensões dentro da ambiguidade do texto legal da CF 88, o legislativo, na época da formulação da LDB 9394/96, optou arbitrariamente pela possibilidade de construção do Sistema Municipal de Ensino, ainda que o conceito de Sistema de Ensino precise ser debatido, como feito por Saviani (1999 e 2008), discussão que retomaremos mais afrente. Trabalhamos com a proposição legal construída na LDB e sua concretude no município em estudo, a fim de compreender o papel histórico deste desdobramento local.

Desta forma, o objeto para o estudo proposto é a criação Sistema Municipal de Ensino de Queimados/RJ, publicitado por meio da Lei 411, no ano de 1999, e seu desdobramento.

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de se buscar resposta para alguns questionamentos relevantes, considerando as influências da Reforma do Estado Brasileiro, da descentralização e da municipalização, e das forças expressivas externas na formulação e implementação de políticas educacionais no município de Queimados no período citado. Seguem estes: 1) Como ocorreu a proposta de estabelecimento do Sistema Municipal de Ensino de Queimados? 2) Como tal proposta aparece dentro do projeto de poder da burguesia, sob o verniz da descentralização?

De imediato, podemos pensar em possíveis respostas, ainda que generalistas, para os questionamentos acima. Apesar da proposta de descentralização e seus desdobramentos, há uma hipertrofia no processo de determinar os critérios de decisões compartilhadas por parte do Estado nacional, o que sugere mais uma ideia de desconcentração. Desconcentração aqui

compreendida como conferir responsabilidades administrativas às instâncias inferiores dentro da esfera governamental, a fim de intensificar suas ações, mantendo, no entanto, o controle e a gestão dos processos fundamentais de decisão. (OLIVEIRA E ROSAR, 2008). Grosso modo, uma política do “cada um se vira”, mas “estamos de olho”.

A criação do Sistema Municipal de Ensino pode significar, aparentemente, uma opção do município por assumir sua autonomia e abrir a possibilidade de maior participação social nas decisões de política local. Porém, dentro das questões que destacamos está a questão federativa, a efetividade da descentralização encaminhada, da autonomia e seu real propósito.

No entanto, a garantia de processos de compartilhamento de decisões, se não acompanhadas de condições que as possibilitem, torna-se um fator que as dificulta, favorecendo, inclusive, uma cortina de fumaça que escamoteia as ações de classes dominadoras, disfarçadas de democrática ou apenas um nominalismo de participação. Como destaca Fernandes (2019), confere-se formalidade democrática por meio da representatividade, porém, sem trazer ganhos sociais significativos à classe trabalhadora. Nestas condições, se atribui à "democracia burguesa o caráter de 'um sistema aberto', no qual a supremacia burguesa e o poder real da burguesia sofrem limitações e, vice-versa, as pressões defensivas e ofensivas das classes trabalhadoras são reguladas" (FERNANDES, 1982. p 124)

Diante disto, podemos compreender que o Estado está mais a serviço da regulamentação dos interesses da agenda do capital e suas frações burguesas, no que concerne à proposta de desconcentração (RIVAS, 1991), do que da criação de espaços ou condições para a efetiva democratização da educação, sendo importante considerar os limites do alargamento da democracia restrita sob o capitalismo dependente.

A produção do estado da arte: Descentralização por meios dos Sistemas Municipais de Ensino

O estado da arte foi feito a partir do levantamento realizado nos seguintes bancos de dados: CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações), SCIELO (Biblioteca Eletrônica Científica Online), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). Tal levantamento foi realizado em junho de 2020. As palavras-chave utilizadas foram: descentralização da educação; sistema municipal de ensino; município de Queimados.

Desta forma, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática a partir dos descritores supracitados. Nas diversas bases de busca citadas nos quadros, verificou-se as pesquisas produzidas entre 1999 e 2009, sendo incluídas as indicações no exposto acima. Uso este recorte temporal, pois foi o período em que foi criado o total de SME na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e a significativa maioria dos SME em todo o estado, até o registro no IBGE MUNIC 2011. Quanto ao critério estabelecido para selecionar os textos, foram observados aqueles que apresentavam os termos diretamente relacionados à temática dos trabalhos, que citassem o termo no título e/ou como palavra-chave. As buscas na Plataforma CAPES e na BDTD, foram restritas à presença do termo no título. Já na plataforma Scielo, considerou-se tanto o título quanto as palavras-chave. Na plataforma ANPEd, foi estabelecido como critério de seleção o uso de palavras do termo no título ou no corpo do texto, ou seja, quando os descritores faziam parte do objeto de estudo ou o trabalho os envolvia de forma significativa na temática. Quanto à definição das produções relevantes, destacamos os textos que tratavam os descritores citados como temática central.

Diante do levantamento, percebemos que a maioria dos textos trabalham com a ideia de Sistema Municipal de Ensino como processo de descentralização, de produção de autonomia com maior racionalização e de democratização. As variantes apontam os desafios e dificuldades encontradas na criação e manutenção destes. Sarmiento (2005), por exemplo, chega a problematizar a descentralização, que pode tanto significar maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático, como restringir a democracia. No geral, ainda que alguns questionem as vantagens sociais da descentralização ou a concretude de suas ambições, a maioria trabalha com a premissa de que a criação dos SME é parte do processo de descentralização e de desenvolvimento da autonomia junto às municipalizações.

Temos, ainda, a tese de doutorado de Arosa (2013), com o título “Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades em sua articulação com as políticas nacionais de avaliação educacional”, que envolve estudos de alguns municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro no que diz respeito à avaliação nacional. Seriam estes: Niterói, São João de Meriti e Duque de Caxias.

Sobre as políticas públicas para a educação do Município de Queimados, verifiquei, após razoável levantamento, que não há estudos publicados sobre o assunto. Quanto às políticas públicas de diversos municípios do Rio de Janeiro, incluindo Queimados, cito um importante estudo realizado por Souza e Alcântara (2015) sobre o vínculo ou a ausência deste entre os diversos PMEs e os demais instrumentos de gestão local, fazendo referência a vários

planos municipais e citando o documento de Queimados, o PME de 2009. Cito também, uma outra produção de Arosa (2018), que foi publicada pela primeira vez em um congresso na Espanha, (III Congresso Ibero Americano de Política e Administração em Educação, Espanha, 2012). Artigo resultante de parte de sua pesquisa de doutorado, citada acima. Este artigo tem por título “Competências em Regime de Colaboração: relações entre governo central e local”. Nele a autora traz reflexões sobre aspectos intervenientes no desenvolvimento de políticas da União, em regime de colaboração, para a elaboração do PNE e a avaliação do rendimento escolar, focalizando os sistemas municipais de ensino de Duque de Caxias/RJ, Niterói/RJ e Queimados/RJ.

No entanto, restritamente sobre a educação em Queimados, aponto alguns raros estudos encontrados, um deles remetendo à condição da profissão docente e seu papel social como elemento de liderança, realizado por Barros e Mazotti (2009). Cito também um trabalho elaborado a partir de um projeto de formação de professores em Queimados, escrito por Reis (2014), e outro sobre alfabetização e letramento, desenvolvido a partir de uma pesquisa realizada em Queimados, por Manoel (2013). Outro trabalho identificado é o de Santos (2014) sobre as concepções dos professores da EJA de Queimados, relativo a trabalho e formação humana. E, por fim, um trabalho local sobre a identificação de doenças mentais, no âmbito da educação inclusiva, desenvolvido por Costa (2002).

Há também, não vinculado à educação escolar, uma pesquisa sobre a história de Queimados, da emancipação deste município, a partir de narrativas locais, produzido por Costa (2014). Trata-se de uma dissertação do Mestrado em História da UERJ, que contribuiu para o desenvolvimento do presente trabalho, e de uma outra que serviu de referência para esta, de Soares (2000), com o seguinte título: “Ordens, desordens e contra ordens territoriais em Queimados – RJ”.

Objetivos da pesquisa:

Nesta dissertação trabalhamos com o seguinte objetivo geral:

Analisar a criação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados, apontando os conflitos, disputas e consensos.

Dado o exposto, podemos elencar três objetivos específicos que a pesquisa propôs atingir:

1. Sistematizar as categorias totalidade e capitalismo dependente para analisar o objeto de pesquisa;

2. Compreender as concepções de descentralização na política educacional nacional posterior à Reforma do Estado (1995) e problematizar a forma federativa e o regime de colaboração cooperativo prescritos na Constituição Federal de 1988 e a criação de Sistemas Municipais de Ensino na LDB 9394/96;

3. Analisar a política de criação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados, dada as especificidades do município localizado na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, buscando captar as tensões e contradições.

O estudo da manifestação das políticas nacionais nos municípios, considerando os dispositivos legais locais, devem ser contemplados devido à necessidade de ampliação da compreensão dos efeitos daquela nestes. Principalmente em períodos que a educação pública revela grandes desafios na garantia de qualidade. Dentre as políticas públicas de grande ênfase, estariam àquelas que visam estabelecer a descentralização no âmbito da educação pública, conforme consta na Constituição Federal de 88 e na LDB atual, se fazendo necessário entender de que descentralização estamos tratando.

Base teórica e procedimento metodológico:

Com a finalidade de apreender a problemática e atingir os objetivos projetados, é necessário indicar os princípios teóricos e os procedimentos que permitiram caminhar no processo da pesquisa.

A análise foi sistematizada a partir da categoria totalidade (MARX, 2002 e 2011), fundamental para a análise do objeto pensado, e da categoria de capitalismo dependente (FERNANDES, 2006), a fim de dar conta das dimensões da sociedade brasileira que permitiram estudar o impacto local a partir da complexidade destas. Os documentos públicos foram tomados não apenas como construtos que visam a sistematização da gestão, mas como documentos que sugerem uma proposta pública, cujo texto publicado pode sugerir mais do que o explicitado numa leitura superficial. Estes exigem uma análise desprovida de imediatismos, no que tange a aparência das propostas, buscando, sobretudo, a essência, o sentido do documento, que por vezes não se mostra de forma tão clara e objetiva. É importante clarificar que tais elaborações incluem em seus textos os interesses e influências que moldam suas construções (EVANGELISTA, 2018).

O método de análise adotado é o materialismo histórico-dialético e, sendo assim, compreendemos que para analisar o que está sendo apresentado e entender as concepções políticas contidas é necessário investigar, concretamente, como tais medidas do Estado sob o

capitalismo dependente atingem a população e como este mesmo Estado está organizado para garantir tais ações. Tal proposta se torna necessária a fim de identificar as condições concretas do que fora estabelecido enquanto política educacional, evitando uma perspectiva idealista.

Portanto, no uso das categorias citadas, caberia compreender a totalidade composta pelas determinações sociais historicamente condicionadas, com a finalidade de entender a política municipal de educação de Queimados a partir da criação do SME. Em Marx (2002) esta categoria nos remete à compreensão do real, elaborado por conexões, onde o todo supera as partes e permanece em constante construção. Por isso, assumimos que não há totalidade acabada, já que ela é produto da contradição, que por sua vez está alocada sempre em bases instáveis, portanto, sempre em movimento.

A partir desta compreensão, conhecer a especificidade do município de Queimados considerando a conjuntura que o envolve é o desafio proposto. Desta forma, ainda que a criação do SME local tenha ocorrido considerando as políticas nacionais, a implementação do sistema de ensino não segue padrões universalizados em todas as dimensões, ainda que faça parte de um projeto que o inclui enquanto parte do território, logo, dotado, também, de generalidades. Ou seja, considerar o específico sem dissociá-lo do aspecto universal.

Assim, tal caminhada é conjuntamente verificada, considerando a influência das frações da burguesia externa junto à interna nas definições das políticas de Estado que as beneficiem, por meio da categoria de análise nomeada por Fernandes (2006) de capitalismo dependente e dentro da estrutura relacional, incluindo àquelas com impacto na política educacional. Pois, o histórico político e econômico brasileiro de dependência do capitalismo das nações centrais demonstra a necessidade de compreender em que medida a articulação com a política externa influenciou as políticas públicas, sobretudo as educacionais, no período da descentralização formal.

Na análise das propostas e de seus desdobramentos, dialogamos com autores que versam sobre a temática proposta, tendo em vista as condições políticas e econômicas vigentes. Destaco quanto às categorias de análise: Fernandes (2006), com capitalismo dependente; Marx (2002, 2010 e 2011), sobre totalidade.

Na busca do conhecimento de políticas públicas, das intervenções governamentais em uma determinada sociedade, num dado tempo histórico, e dos mecanismos de controle social das mesmas, faz-se necessário conhecer as bases norteadoras das políticas públicas mais amplas sem, contudo, perder de vista as chamadas questões de fundo, as quais denunciam as

intenções das decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos. Com isso, temos a contribuição de alguns outros autores fundamentais, além dos já citados. Cito alguns destes: Saviani (1999, 2008, 2009, 2010 e 2016) e Sarmiento (2005) na problematização sobre sistemas de ensino; Evangelista (2018) e Noma, Koespel e Chilante (2010) nas considerações sobre análise de documentos públicos e suas contradições e, finalmente, Oliveira e Rosar (2008) e outros incluídos na obra destas, além de outras produções apontadas ao longo do texto no entendimento da política de descentralização na educação, incluindo Fernandes (2012), que nos ajuda a compreender a política do estado fluminense para a educação no período da criação do SME de Queimados.

Para melhor entendimento das políticas criadas por um governo, é fundamental a compreensão da concepção de Estado. Visões diferentes de sociedade, Estado e política educacional sob o capitalismo dependente resultam em projetos diversificados de intervenção nesta área. Quando se analisa e avalia políticas implementadas por certo governo, identifica-se uma série de fatores de diferentes natureza e determinação, que sempre se referem a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. Tais fatores não devem e nem podem ser identificados isoladamente, mas no cenário macro, no contexto histórico, econômico, social, cultural e político de determinada sociedade. Na busca por dilatar tal compreensão, importantíssima para o estudo do objeto, trabalharemos, na proposta, com o conceito de Estado, em Lênin (2010) e Fernandes (2019).

A busca das articulações que explicam as conexões e significados do real, por intermédio da síntese das múltiplas determinações, considera a percepção da totalidade correlata ao objeto de estudo. Isso deve ocorrer, fundamentalmente, em contraposição aos sistemas explicativos fechados e funcionais e à visão fragmentada da realidade.

Desta forma, o caminho metodológico foi o de pesquisar os documentos legais, principalmente os relativos à educação municipal, considerando sua perspectiva histórica. Para isso, houve um movimento contínuo de estudos da produção bibliográfica da área, da legislação municipal relativa à criação do SME, das definições da SEMED e do CME, a fim de contemplar, também, os registros e deliberações do CME correspondentes ao seu papel enquanto normatizador do SME.

A análise das legislações municipais que envolvem leis, decretos, atos e até mesmo as deliberações publicadas do CME corresponde à parte do processo de entendimento a que se propõe a pesquisa, assim como o recurso a outras publicações relacionadas colaboram para a verificação destes atos oficiais. Nesta análise, foram consideradas as forças políticas

compreendidas na localidade de Queimados, evidenciadas na abordagem histórica, e a intersecção com as políticas macro, a fim de compreender as ações implementadas.

A pesquisa sustentou-se na metodologia de análise de documentos⁵ públicos para a educação da rede municipal, incluindo a lei 411/99, que implantou o SME do município citado. Temos, na análise deste objeto, o auxílio dos demais documentos legais aprovados no município, cujos textos estão relacionados às obrigações de um sistema de ensino municipal, trabalhando para composição desta autonomia relativa, prevista e reivindicada pela aprovação da lei citada. Desta forma, buscamos analisar, em paralelo, algumas leis federais que estão imbricadas na definição e regulamentação da descentralização ou nos indicativos que se articulam à ideia: a LBD 9394/96, a CF 88, o Plano Diretor da Reforma do Estado⁶ e o Plano de Desenvolvimento da Educação⁷, bem como outros documentos de compromissos internacionais: Consenso Washington⁸, Declaração de Jomtien⁹ e o Relatório do Banco Mundial¹⁰ (BIRD, 1996) próximo do período destacado, que permitiriam uma melhor compreensão da política implementada, de suas contradições, fatores limitantes e dos impactos da descentralização no município de Queimados. Além disso, a fim de compreender a conjuntura estadual que permitiu a criação do SME de Queimados, estudamos algumas

⁵ Estudos baseados em documentos como material primordial, sejam revisões bibliográficas, sejam pesquisas historiográficas, buscando extrair deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta. Na atual proposta, usou-se como referencial Evangelista (2018) e Noma, Koespel e Chilante (2010)

⁶ Publicado em 1995, de autoria de Bresser Pereira, considerado como marco da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Luis Carlos Bresser Pereira, então ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) definiu os principais elementos do dito Novo Estado Brasileiro, buscando a adequação da administração pública nacional a critérios da então moderna administração gerencial por meio desse plano.

⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi um conjunto de programas que visaram melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Lançado em 2007, tinha um prazo de quinze anos para ser completado. Lançado em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei nº 6.094, no Governo Lula (PT). Trata-se de um plano coletivo de médio e de longo prazo, sistêmico, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação no país, com foco prioritário na Educação Básica.

⁸ Forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando o desenvolvimento e a ampliação das políticas neoliberais nos países da América Latina.

⁹ Documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, também conhecida como Conferência de Jomtien. A Declaração, supostamente, se propõe a fornecer definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, tendo em vista estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, visando uma sociedade mais humana e mais justa.

¹⁰ Instituição financeira internacional, criada em 1945, que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o *status* de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros fóruns internacionais, como o G-20 financeiro.

políticas do respectivo estado. Isso nos ajudou a entender as confluências que não só permitiram, mas, induziram tal criação.

A pesquisa privilegiou referências bibliográficas, fontes documentais e entrevistas, tomando por base a perspectiva histórica, legislativa e teórica, com o propósito de situar e entender o movimento.

Quanto às entrevistas que favoreceram esse trabalho, fizemos uso destas como fontes secundárias relacionadas à atividade de criação do SME de Queimados, na tentativa de saturar, ao máximo, tal objeto. Assim sendo, contamos com a entrevista de algumas pessoas que participaram da comissão de estudo para criação e implementação do SME, pertencentes, na época, à gestão da SEMED de Queimados. Cito os entrevistados e suas respectivas funções à época da criação do SME: Professora Eleuza Souza Costa (Diretora do Departamento de Educação); a professora Simone Holanda de Lemos (Chefe do Setor de Supervisão Escolar, membro do CME). Contamos com a entrevista do Vereador Geraldo Ramos¹¹ e do professor que auxiliou este mesmo vereador, na época, Diretor Geral da escola da rede estadual CIEP Jesus Soares Pereira, Antonio Poz de Oliveira, ambos atuando nas funções citadas na época dos acontecimentos pesquisados.

Desta forma, faz-se necessária a apresentação de contextos relacionados sobre políticas públicas educacionais que ajudem a explicar as condições particulares do município de Queimados, no âmbito da educação e dentro da proposta de descentralização.

Devemos considerar, para tanto, que Evangelista (2018) pontua tais produtos, oficialmente publicados, como derivados “do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita, expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais.” (p.1) Segundo a autora. Tais documentos públicos

são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico. Assim, ao se tratar de política é preciso ter clareza de que eles não expõem as “verdadeiras” intenções de seus autores e nem a “realidade”. Como fontes de concepções, permitem captar a racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interrogação metódica desse tipo de evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis. Trata-se de desconstruí-los para captar aspectos da

¹¹ Este vereador teve sua importância creditada porque foi o criador da Lei nº 187/95, que implementou as eleições diretas para diretores das unidades escolares em 1995, sendo indicado por parte das entrevistadas como alguém com elevado interesse por assuntos da educação. Teve dois mandatos: de 1993-1996 e 1997-2000.

política educacional da qual são, simultaneamente, expressão e proposição. (EVANGELISTA, 2018, p.6)

Dada as considerações, nos caberia, de acordo com a autora, buscar a lógica dos documentos e, a partir desta análise, “construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas no texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história (EVANGELISTA, 2018, p.7). À vista disso, caberia uma análise que interrogue o texto com a finalidade de encontrar tais pressupostos aí embutidos. Segundo esta,

interrogar significa apreender no documento aquilo que o determina estruturalmente e aquilo que o compõe como efeito de realidade, mas que não ultrapassa a condição de aparência produzida para elidir a determinação referida. É necessário, então, captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; significa dizer captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos. (EVANGELISTA, 2018, p.7)

Pelo exposto, emerge a necessidade de organizar a dissertação em diferentes capítulos que, no conjunto, deem conta das investigações relacionadas. No primeiro capítulo abordamos as categorias de análise utilizadas na presente pesquisa, situando os autores de origem, tendo a perspectiva materialista histórico-dialética como referência de estudo. Com isso, apresentamos uma discussão sobre as seguintes categorias: totalidade (MARX, 2002 e 2011), capitalismo dependente (FERNANDES, 2006), que auxiliam na compreensão dos processos de implementação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados em suas peculiaridades e enquanto política pública sugerida como descentralizadora, porém, com suas contradições.

No capítulo 2 é tratado o papel cumprido pelos estados nacionais sob o capitalismo dependente, suas representações, mecanismos de regulação e satisfação de interesses contraditórios, objetivando-se compreender a influência de documentos, frutos de acordos internacionais, nas políticas de descentralização e autonomia geridas pelo Estado brasileiro a partir da Reforma do Estado iniciada por volta de 1995. Também serão tratadas algumas políticas públicas educacionais implementadas nos anos 90, considerando as políticas neoliberais, que se iniciam, de forma mais sistematizada, nos governos Collor (PRN)/Itamar (PRN/PMDB), e se intensificam no governo FHC (PSDB), incluídas e evidenciadas na LDB 9394/96 e, ganhando novos desdobramentos no governo Lula (PT). Associado às análises das políticas articula-se o estudo dos documentos regulatórios que integram a proposta do regime

de colaboração¹² entre os entes federativos, que soma no entendimento da proposta de municipalização do ensino evidenciada na Constituição Federal de 88, a fim de compreender como a política de “descentralização” da educação é desenvolvida, considerando a materialidade do Sistema Municipal de Ensino no projeto de educação do capital no Brasil.

Tal estudo auxiliaria, inclusive, no entendimento dos desdobramentos nas políticas para educação no município de Queimados, especificamente quanto ao que interfere, a partir das propostas federais de descentralização e democratização da gestão, nas decisões locais acerca da administração e da autonomia direcionada, considerando os impactos no município citado, a fim de compreendê-lo dentro da totalidade que o envolve. Desta forma, pretendemos prover uma discussão mais efetiva sobre o papel da criação do Sistema Municipal de Ensino dentro do dito processo de descentralização.

Nesta parte, será fruto de análise, a fim de compreender os interesses que permeiam o Estado, a política de descentralização dentro da reestruturação do Estado, a política nacional de criação de sistemas de ensino dos entes municipais e sua relação com o regime de colaboração, ou melhor, com sua ausência e, finalmente, as implicações do controverso financiamento público nestas políticas.

Já no capítulo 3, é desenvolvida a análise no âmbito da educação pública no município citado, buscando compreender sua especificidade, considerando a implementação do Sistema Municipal de Educação de Queimados e as demandas locais imediatas oriundas de sua criação. Para tanto, será analisado, de maneira sucinta, o processo histórico de emancipação, as escolhas e fatores determinantes e as lutas evidenciadas neste processo histórico pela emancipação, a fim de auxiliar na compreensão da trajetória política do município com os auxílios de Costa (2014), Simões (2006) e Soares (2000). Apresentamos, também, neste capítulo, um resumido panorama com indicadores sociais de Queimados. Nesta linha, a fim de favorecer a compreensão da totalidade que envolve a criação do SME, analisaremos algumas políticas estaduais que favorecem o entendimento da intensificação de políticas de desconcentração do estado fluminense e que corroboraram para a explosão de criação de SME nos municípios do estado, destacando-o dos demais estados brasileiros.

Prosseguindo, ainda no capítulo 3, teremos uma análise da escolha do município de Queimados pela criação do SME e suas contradições dentro da política de integração ao

¹² O termo regime de colaboração é usado para o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo assumem responsabilidade conjunta sobre os estudantes daquele território e não apenas sobre as redes ou sistemas educacionais específicos.

Estado do Rio de Janeiro e, concomitante, da construção da sua relativa autonomia, não soberana (SAVIANI, 2011), sobre determinações políticas educacionais, além do papel do CME na concretização do sistema local de ensino. A fim de compreender o contexto que possibilitou a formação do SME, dialogamos com Fernandes (2012) e Pimenta (2000) sobre a política estadual fluminense, apontando a desconcentração como política real em face da descentralização enquanto política mais aparente. E apresentamos a política nacional de promoção dos SME e seus desdobramentos a fim de compreender a política desenvolvida em Queimados, suas singularidades e os aspectos mais universalizados. Cabe nesta análise avaliar se a proposta de criação dos SME atende mais a um projeto de desconcentração de responsabilidades ou de reestruturação no atendimento à população com vistas a autonomia local.

Por meio do exposto, espera-se apresentar uma análise profícua dos pressupostos, das concepções e elementos da implementação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados no atendimento à política educacional.

Esperamos que o acima mencionado sirva, em seu conjunto, para a elaboração de um quadro analítico que contemple objetivos, eixos temáticos e questões estratégicas que balizaram a pesquisa desenvolvida, e que possam dar conta, ainda que relativamente, de responder às questões norteadoras desta investigação acadêmica, ou mesmo que venham a suscitar novas questões que exigirão aprofundamentos futuros, em novas etapas da investigação científica, aguçadas no autor ao longo deste período do mestrado.

1. CATEGORIAS DE ANÁLISE DA POLÍTICA DE CRIAÇÃO DO SME

Em determinados estudos sobre a condição do Estado é possível verificar que este cumpre, dentro da composição liberal, um importante papel no desenvolvimento das forças produtivas, no acúmulo de capital e nas relações de produção capitalista. A partir de Engels (1982), Lênin (2010), Fernandes (2019) e Marx (2006), é possível verificar como o Estado desempenha funções decisivas, tanto econômicas quanto políticas, para funcionamento e expansão do capitalismo monopolista (WOOD, 2003), ainda que tais construções aconteçam em meio a enfrentamentos políticos, por conta dos interesses antagônicos da luta de classes.

Lênin (2010) nos auxilia a entender que o Estado é produto e manifestação do antagonismo inconciliável de classes. Ele aparece, sobretudo, porque a conciliação não é possível. Nesta concepção, o Estado só pode ser o Estado de classe. No caso da sociedade capitalista, um Estado burguês. “Para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ordem que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão de classes.” (LÊNIN, 2010, p.13)

A História mostra o Estado surgindo como uma organização especial para coagir os homens apenas quando ocorre a divisão da sociedade em classes, ou seja, quando ocorre a divisão de grupos de pessoas em que um determinado coletivo se apropria de forma permanente do trabalho alheio, trazendo a exploração de uma classe sobre a outra. Desta forma, o Estado seria uma máquina para que uma classe reprima e domine a outra. Na sociedade mercantil atual, capitalista monopolista, o caminho de dominação do Estado pode variar (LENIN, 2010). O capital empreende o seu poder com variações, de acordo com a forma de organização peculiar ao espaço e momento, mas o domínio está sempre, em essência, em mãos do capital, seja com a existência do voto restrito ou outros direitos, seja numa república democrática ou não, pois, segundo Lênin, na realidade, quanto maior a roupagem democrática mais descarada é a dominação do capitalismo. Dentro das variadas “repúblicas” com enfoque na democracia liberal, era a burguesia que detinha o poder econômico e político, ainda que haja tensões oriundas das contradições e crises deste modelo de organização de natureza mercantil manifestas nas relações sociais. Este é o jogo na luta de classes e onde o Estado é para o capital uma peça imprescindível.

Sobre a particularidade deste Estado nas nações periféricas, especificamente na América Latina, Fernandes (2019) ressalta o seu papel fundamental nesta relação de expropriação e manutenção das condições quando afirma que “além de ser um ‘Estado de classe’ e um ‘Estado burguês’, o Estado capitalista da periferia contém um elemento político

próprio: ele associa o imperialismo, as multinacionais e a ‘burguesia nacional’, convertendo-se no pilar, no mediador e até no artífice dos elos estruturais e dinâmicos da periferia com o centro” (FERNANDES, 2019, p.85). Esta compreensão nos ajuda entender o papel do Estado brasileiro nesta dinâmica e sua condição heteronômica. Pois,

o padrão de crescimento econômico que regula atualmente a organização e a expansão das atividades econômicas no Brasil é típico de uma economia capitalista diferenciada, mas 'periférica' e 'dependente'. Ao nível estrutural, ele é insuficiente para promover a integração balanceada, em escala nacional, da produção, da circulação e do consumo, nos moldes da civilização vigente (os quais pressupõem uma economia capitalista 'avançada'). Ao nível dinâmico, ele é insuficiente para promover o desenvolvimento econômico auto-sustentado e autônomo, segundo os mesmos moldes. Como nasce e responde a uma relação de dependência crônica, no mercado internacional, o crescimento neste nível antes concorre para manter a influência dos centros hegemônicos externos, que para provocar sua substituição pelos 'centros de decisão' internos ou para criar o tipo de autonomia econômica requerido pela economia capitalista integrada ou pelo Estado nacional independente a que ela se associa. (FERNANDES, 2008. p. 128)

Historicamente, o Brasil republicano tem se apresentado como um país com políticas públicas inconsistentes, se consideradas as ambições e direitos pautados na Constituição Federal atual (CF 1988), apresentando um quadro bastante incômodo: uma aviltante desigualdade social dentro de um país com elevada concentração de renda.

Pelas opções feitas, percebidas na administração pública brasileira submetida aos interesses do capital, é constatada a precariedade de medidas políticas inclusivas e contínuas para a Educação Básica. As ações que existiram foram insuficientes e ineficazes no alcance de resultados ambicionados que viessem alterar o quadro educacional e que possibilitassem o real enfrentamento da dívida social com a população, pelos motivos mais variados.

Desta forma, as políticas públicas das últimas décadas não conseguiram reverter o quadro ambíguo e excludente, a despeito do avanço no acesso formal à escola de Ensino Fundamental ao longo da década de 1990. Se por um lado o acesso se ampliou, os fracassos parecem seguir em medida semelhante, uma vez que as taxas de analfabetismo, de evasão, de retenção, e distorção idade-série teimam em retratar um país que não conseguiu, ainda, dar conta de certas demandas já superadas por vários países vizinhos nesta área.

Várias das reivindicações de caráter progressista de segmentos representativos da classe trabalhadora¹³ e seus dependentes, à época da construção da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, foram abandonadas e excluídas no período final de aprovação da dita lei, devido à correlação na lua de classes e, como destaca Fernandes (2008), à centralidade que as classes sociais têm nas transformações históricas. O Ministério

¹³ Usarei ao longo do texto o termo proletariado (MARX, 2008) como sinônimo da classe trabalhadora.

da Educação exerceu influência crucial no fechamento dos entrechoques políticos, ficando instituído, no texto da lei, o espírito das instruções neoliberais, preconizada, principalmente, na instalação de uma lógica de Estado mínimo com sugestão de gestão mais descentralizada. Ainda que, inicialmente, a LDB pudesse sinalizar avanços democráticos, almejados por setores mais progressistas, sobre a democracia no Estado sob o capitalismo dependente, nos lembra Fernandes (2019) que a esta não é extensiva à ampla participação, exceto na aparente formalidade, portanto, na essência se consolida os interesses de uma determinada classe.

A democracia típica da sociedade capitalista é uma democracia burguesa, ou seja, uma democracia na qual a representação se faz tendo como base o regime eleitoral, os partidos, o parlamentarismo é o estado constitucional. A ela é inerente forte desigualdade econômica, social e cultural com uma alta monopolização do poder pelas classes possuidoras- dominantes e por suas elites. A liberdade e a igualdade são meramente formais, o que exige, na teoria e na prática, que o elemento autoritário seja intrinsecamente um componente estrutural e dinâmico da preservação, do fortalecimento e da expansão do “sistema democrático capitalista. (FERNANDES, 2019, p.45)

Neste sentido, podemos citar, por exemplo, o texto substitutivo Jorge Hage¹⁴, que fora abandonado neste embate político, ainda que algumas contribuições desta proposta tenham sido incorporadas no texto aprovado da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96).

Mészáros (2008) nos ajuda a compreender a força da classe burguesa em perpetuar seus interesses mesclando argumentos progressistas a eles, em detrimento das ambições e necessidades do proletariado.

Não surpreende, portanto, que mesmo as mais nobres utopias educacionais, anteriormente formuladas do ponto de vista do Capital, tivessem de permanecer estritamente dentro dos limites da perpetuação do domínio do Capital como modo de reprodução social metabólica. Os interesses objetivos de classe tinham de prevalecer mesmo quando o subjetivamente bem intencionados autores dessas utopias e discursos críticos observavam claramente e criticavam as manifestações desumanas dos interesses materiais dominantes. Suas posições críticas poderiam, No Limite, apenas desejar utilizar as reformas educacionais se propusessem para remediar os piores efeitos da ordem reprodutiva capitalista estabelecida sem, contudo, eliminar os seus fundamentos causais antagônicos e profundamente enraizados. (MÉSZAROS, 2008, p. 26)

Com isso, alguns questionamentos surgiram: descentralização e autonomia para atender a quais interesses? Quais as pretensões da dita descentralização dentro dos projetos de

¹⁴ A primeira proposta para a LDB, conhecida como Projeto Jorge Hage, foi o resultado de uma série de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Este incorporava contribuições de 13 projetos parlamentares e as discussões realizadas nas audiências. O substitutivo Jorge Hage se preocupava mais com os mecanismos de controle social no sistema de ensino do que a proposta aprovada.

interesses de classes divergentes? Quais os limites e possibilidades para os municípios enquanto entes federativos¹⁵?

Percebe-se que os processos de descentralização, com autonomia dos municípios, sofreram grande limitação por conta das forças hegemônicas do capital internacional que, de modo explícito, definiram, para os países periféricos, as diretrizes educacionais do final do século XX e, também, do início do Século XXI, com reflexos nas recentes políticas do Governo Federal que descentralizam certas competências e atribuições e centralizam mecanismos de controle e de indução das políticas locais por meio de programas e ações, especialmente na área da avaliação institucional, verticalizando e uniformizando uma série de políticas, programas e ações. (BITTENCOURT, 2009, p. 16)

Cabe aqui destacar que esta autonomia não se traduz em soberania, como afirma Saviani (2011).

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 elevou os municípios ao status de entes federativos. Ao que parece, essa é uma particularidade brasileira uma vez que as federações se definem, em regra, como a união de Estados que instituem uma instância comum em favor da qual abrem mão das respectivas soberanias preservando, porém, a autonomia. (SAVIANI, 2011, p.2)

Desta forma, Saviani (2011) traz luz sobre o federalismo no Brasil quando identifica que a República Federativa do Brasil se definia enquanto uma “organização estável e permanente de estados autônomos, mas não soberanos” (SAVIANI, 2011, p.3), marcando a diferença entre autonomia e soberania. Sendo assim, explica que “a soberania pertence à União e, por isso, é em seu âmbito que os estados depositam a responsabilidade das relações que se estabelecem com os demais países” (SAVIANI, 2011, p.3). Já os estados seriam reconhecidamente autônomos de forma a preservar suas identidades e “intencionalmente se articular tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns” (SAVIANI, 2011, p.4).

Considerando tais observações, é possível e necessário analisar determinadas conexões do Estado brasileiro no processo de descentralização e seu impacto nas políticas educacionais municipais. Para esta análise, a partir do exposto acima, torna-se apropriado utilizar o Materialismo Histórico Dialético (MARX, 2002) como método de análise e as categorias capitalismo dependente e totalidade, sobre as quais falaremos mais adiante.

¹⁵ São entes federativos a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Segundo a doutrina constitucionalista estes se caracterizam por possuírem autonomia que corresponde a autoadministração, auto legislação, auto-organização e autogoverno, dentro dos limites impostos pela CF de 88. Segundo Brandt (2010), apesar da Constituição ser explícita quanto ao status de entes federativos dos municípios, alguns juristas possuem outro entendimento. Para esta minoria, os municípios brasileiros não constituiriam unidades da federação porque, entre outros motivos, não são representados no Senado Federal e não possuem poder judiciário próprio.

Com a ascensão das políticas neoliberais e seus desdobramentos gerencialistas, a considerável participação destas nas definições de políticas educacionais, sobretudo a partir da década de 1990, justificam a utilização do materialismo histórico-dialético, que tem se apresentado como um enfoque teórico metodológico bastante apropriado e que contribui de forma expressiva para o desenvolvimento de pesquisas neste campo. Abordagem que nos permite captar o objeto, indo além de sua dimensão fenomênica, imediata e empírica, para atingir a essência desse processo, a fim de analisar as tensões e contradições existentes. Por conseguinte, explicamos que o termo materialismo corresponde à condição material da existência humana, o termo histórico denota que a compreensão da existência humana implica na captura de seus condicionantes históricos, e o dialético pressupõe o movimento da contradição resultante da própria história. Compreende-se aqui que a realidade é atividade humana concreta determinada pelas condições materiais existentes, é processo histórico em movimento e, sobretudo, é historicamente determinada. (MARX, 2002; 2010)

A dialética, de acordo com o materialismo histórico, parte da premissa de que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas finalizadas e estáticas, mas sim um processo histórico de complexos. As coisas e suas representações espelham conceitos cognitivos, os quais estão em transições contínuas. Portanto, só existe dialética quando há movimento, e só há movimento dentro de um processo histórico. O materialismo histórico que nega a dialética ou o dialético que nega o histórico se coagula. (MARX, 2002; 2010).

Segundo Frigotto (1991), a grande peleja do pensamento é trazer para o plano racional a dialética do real, esquadrihando a essência do fenômeno, evidenciando as determinações que envolvem o objeto, o que está por detrás da aparência, ou seja, o caráter dinâmico, conflitivo e histórico da realidade. Marx (2002) expressa que, numa pesquisa, sua preocupação era demonstrar, por meio de uma investigação científica, a necessidade de determinadas ordens das relações sociais, além de evidenciar, tão precisamente quanto possível, os fatos que lhe servem de base inicial e de apoio na investigação, pois a lógica formal não nos permite captar o real em seu movimento. Em outras palavras, se não tenho uma concepção dialética, se tenho uma concepção mecanicista do marxismo, eu só tenho evolucionismo ou ruptura idealista, que não consigo explicar. A realidade não é cíclica e a história está em aberto. Posto isso, concluímos que para se ter uma apreensão dialética do objeto precisamos avaliar para além do imediato, considerando que toda elaboração é formalizada pelas condições materiais permitidas em sua época. Portanto, é a dialética que me permite enxergar o movimento do real em movimento. Por isso, de acordo Dantas e Tonelo

(2016), ao abordar sobre o método em Marx: “A investigação tem de se apropriar do material em pormenor, de analisar as suas mais diversas formas de desenvolvimento e de seguir a pista do seu nexos interno.” (DANTAS E TONELO, 2016, p.33).

Dialética seria uma forma de pensar a realidade em constante mudança por meio de termos contrários que dão origem a um terceiro, que os concilia. Marx era materialista e mostrou que era o mundo material que condicionava a ideia que fazíamos dele. Por isso, ele desenvolveu uma interpretação que ficou conhecida como materialismo dialético. O que Marx trouxe de original foi uma análise dialética das relações sociais e econômicas (as bases materiais e concretas da sociedade) que formavam uma estrutura que explicava fatos históricos e culturais, superando uma concepção hegeliana idealista (MARX, 2010). Em outras palavras, a base teórica marxista nos serve para compreender que os acontecimentos históricos são resultantes de escolhas e conflitos reais, com bases materiais concretas que não podem ser explicadas por concepções apriorísticas, mas por condicionantes reais. Inclusive, quando buscamos retratar as políticas que estruturaram a criação dos SME, o fazemos tendo por base as condições concretas de sua implementação, considerando os limites econômicos e políticos impostos pela sociedade de classes, e não pelas idealizações que porventura existam, incluindo aqui os enunciados legais a respeito da estruturação destes sistemas de ensino.

A sociedade capitalista, segundo Marx, funcionava com base no antagonismo entre duas classes: a burguesia e suas frações, que detinha os modos de produção (fábricas, empresas, terras, comércio etc.), e o proletariado, trabalhadores que vendiam sua força de trabalho. As crises do capitalismo, então, decorreriam dos conflitos entre burguesia e proletariado, e seriam o prenúncio de uma superação dialética da economia política, considerando a intensificação destas crises e a insustentável manutenção das relações de produção preconizada pela burguesia e sua expressiva exploração. (MARX, 2002).

Posto isso, a partir do materialismo dialético, indissociável da dimensão histórica, é possível desenvolver análises acerca das relações estabelecidas entre grupos de indivíduos e suas conexões com os processos de mudanças sociais. Essa análise é extensiva a todos os processos e relações sociais. Quando pensamos a educação pública e as derivações políticas que definem sua trajetória, este trabalho é fundamental pois permite verificar quais os elementos que se sobrepõem quando se decide uma política em detrimento de outra. Quando se acolhe uma proposta e se renuncia outra. Ou, quando se apropria de uma ideia e a distorce, promovendo idealismos, distante de uma concretude exequível que possa sedimentar oportunidades reais de qualidade entre a população, percebemos que estas políticas não são

apresentadas e regulamentadas ou se apresentam de forma limitada, sem o fornecimento de bases concretas para torná-las exequíveis. Tais políticas representam, em sua essência, os interesses de classe que se sobrepõem numa sociedade capitalista.

Um exemplo claro de recusa é a Proposta da Sociedade do Plano Nacional de Educação, publicado em 1997.¹⁶ Este documento, além de apresentar um diagnóstico da educação brasileira, aponta diretrizes gerais e metas a fim de superar os déficits sociais, e sugere formas de captações de recursos por parte do Estado para recompor o caixa fiscal. Por meio de uma análise da totalidade é possível perceber que este documento implica um embate de classes e, na análise de conjuntura das forças, essas propostas foram recusadas porque contrariavam a organicidade de um Estado sob o capitalismo dependente, comprometido com a burguesia que enxergava nestas propostas, construídas por segmentos representativos das classes trabalhadoras exploradas nas relações de produção, uma ameaça a seus privilégios. Podemos citar abaixo algumas das metas estabelecidas neste documento, com ênfase na arrecadação, para dar conta das propostas educacionais contidas no mesmo documento, metas em grande parte ignoradas no PNE (Lei 10172/2001) votado e promulgado.

Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação;

- Suprir a defasagem das verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional, garantindo-se o princípio da progressividade da tributação através de: a) regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas, previsto constitucionalmente; b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo: Imposto sobre a Herança); c) estabelecimento do salário-creche; d) combate intransigente à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária; e) estabelecimento de maior dotação para o FPE e para o FPM; f) combate ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), enquanto medida econômica que retira recursos da educação. (BRASIL, 2001, p.55)

Podemos atentar para o primeiro tópico desta proposta recusada, que trata da criação de um SNE que sistematizasse a devida articulação entre os diversos sistemas de ensino, por ente federativo, como expresso na LDB, tendo como meta a garantia de atendimento às diversas regiões do país de forma equânime. Tal proposta só foi integrada a um texto legal 13 anos depois, enquanto meta do novo PNE (2014-2024) a ser implementada no prazo de 2

¹⁶ Conforme descrito na introdução do próprio documento, este foi “elaborado pela Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação (IICONED), [e] sistematiza, da forma mais fiel possível, os resultados das discussões realizadas nas diferentes instâncias organizativas, nos diversos eventos programados (I CONED, Seminários Temáticos Nacionais e Locais, debates etc.) em todo o país, constituindo-se o II CONED na síntese do esforço coletivo de construção do Plano Nacional de Educação, viabilizados nas discussões das mesas-redondas, conferências, apresentação de trabalhos e comunicações e, principalmente, nas plenárias temáticas e na plenária final”. (REFERÊNCIA)

anos, ou seja, até 2016, o que não aconteceu. No PNE da sociedade, podemos perceber a crítica ao deslocamento da proposta quando da aprovação da LDB 9394/96.

O sistema educacional brasileiro está organizado em três esferas distintas: a federal, a estadual e a municipal, pouco articuladas no que diz respeito a planejamento, concretização de ações e avaliação. O projeto de LDB da Câmara Federal concebia um Sistema Nacional de Educação que deveria articular os diferentes níveis e modalidades de ensino, coordenando suas ações prioritárias e avaliando o processo educativo, buscando garantir, assim, um padrão unitário de qualidade para a educação nacional. Porém, a LDB aprovada (Lei 9394/96) manteve a estrutura anterior, de mera justaposição dos diferentes sistemas, centralizando no MEC as decisões importantes. Como exemplos, podem ser citados a elaboração e promulgação da Lei que criou o Conselho Nacional de Educação, descaracterizado enquanto instância de gestão democrática da educação, com composição e atribuições definidas pelo próprio MEC, e a imposição dos Parâmetros Curriculares Nacionais e dos Exames Nacionais de Cursos. (BRASIL, 1996, p.28)

Essa crítica à legislação promulgada revela a extrema insatisfação das mais diversas representações dos trabalhadores diante de um executivo e de um parlamento que têm posição na luta de classes e por isso nega os direitos sociais em torno de um projeto que atenda a demanda por uma educação pública de qualidade. Esse confronto revela, novamente, não só o caráter do Estado brasileiro sob interesses do capital, como sua atuação de ignorar o apelo da classe trabalhadora, que representa a grande maioria da população.

A pesquisa sobre as políticas educacionais nos remete à necessidade de considerar o pensamento marxista de que a primeira exigência para um estudo concreto é a compreensão do fato em si; não a sua representação abstrata idealista, nem as conclusões empiristas, imediatistas. Por isso, é exigido do pesquisador apreensão da essência, das determinações que explicam a realidade, porque o que se manifesta de imediato é apenas um indicativo inicial do fato social, em outros termos, sua aparência. O pesquisador, nesta proposição, deve caminhar além, compreendendo que as impressões iniciais destes fatos devem ser superadas pela atividade que permite desvelar o real, recorrendo aos fundamentos que compõem e sustentam o fato pesquisado, fazendo o movimento do plano abstrato para o plano concreto. Desta forma, ao final do processo de investigação o resultado não será mais as representações iniciais do dado empírico, mas o fato social, pensado de forma concreta. (MARX, 2010) Afinal, é fundamental analisar o objeto em suas próprias determinações, e não criar (imaginar/idealizar) as condições de sua existência. Para tanto, é necessário considerar os elementos de forma separada a fim conseguir entendê-los dialeticamente, considerando que eles estão interligados na totalidade que os compreende.

Considerando o exposto acima, e, entendendo que a educação, como prática social, é produto das determinações sociais, políticas e econômicas, opera na conservação e promoção

da ideologia dominante, além de reproduzir as contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam novas formações sociais, o estudo das políticas educacionais deve estar ligado a um processo de elaboração de um conhecimento significativamente transformador e com engajamento político. Afinal, apenas mediante a crítica e o devido entendimento do que ocorre no presente podemos compreender quais são as reais possibilidades para a sociedade ante as superações necessárias.

Pesquisar políticas educacionais exige o desenvolvimento do potencial de captação, análise e compreensão, não só do que é conservado, mas, sobretudo, do que é alterado e produzido, e este processo de alteração e criação se dá dentro de limites bastante estreitos, considerando as condições estruturais de origem e desenvolvimento do capitalismo dependente na sociedade brasileira. Tal proposta exige um compromisso com a concretude, logo, um amplo cuidado e sutileza para captar este movimento. Decerto que, ao compararmos as políticas nacionais pós-reforma do Estado dos anos 90, considerando as inclinações do Estado enquanto espaço da burguesia com suas diferentes frações, é possível verificar que a relação de dependência está implicada nas políticas nacionais e em suas proposições ditas descentralizadoras, sugeridas nos documentos internacionais. Averiguar que as políticas locais não ocorrem como ato isolado, mas com costura maior que promove uma descentralização com viés desconcentrador e que enseja a criação de sistemas de ensino regionais, sem a devida contrapartida do Estado em suas responsabilidades de regulamentar a articulação, sustentar e promover políticas adequadas com custeio necessário ao atendimento universalizado.

Desta forma, quando nos referimos à criação dos SME, como no caso de Queimados, verificamos o impacto desse desenho que promove na aparência uma política descentralizadora, com ênfase no discurso da democratização, mas que, em sua essência, deixa a educação pública carente de propostas mais consistentes e devidamente regulamentadas, que possibilitem um avanço regional substancial, articulado com as políticas nacionais.

Sobre as fontes de análise da política educacional implicadas nesta pesquisa, a despeito do ente federativo de origem, é importante considerar que numa sociedade de classes o contrato é uma expressão do nível de exploração, pois, nas relações capitalistas, naturalizam-se os privilégios como fruto do trabalho. E se a lei é uma das expressões da correlação de forças (EVANGELISTA, 2018), podemos compreender que a defesa de direitos

entra em contradição com o modo de produção capitalista, incluindo aqui o direito à educação de qualidade.

Desta maneira, no uso da base-teórica citada, ou seja, na busca do compreender o real a partir de determinadas categorias de análise que permitiram tais mediações, nos coube entender a lógica histórica do movimento dentro da totalidade composta pelas múltiplas determinações, a fim de dar conta da expressiva conjuntura que possibilitou a implementação da política municipal de educação tratada na presente dissertação. A partir daí nos dedicamos a conhecer as condições do Município de Queimados, considerando o contexto que o inclui. Tal caminhada é conjuntamente verificada, considerando a influência da burguesia externa junto à interna nas definições das políticas de Estado que as beneficiem, por meio da análise daquilo que foi identificado por Fernandes (2006) como capitalismo dependente.

Nesta linha, considerando tais bases de análise, esta pesquisa se propôs a levantar as informações e expô-las sobre o contexto educacional de Queimados/RJ e as determinações que lhe envolvem. Para tanto, inicialmente, trataremos da categoria capitalismo dependente e, em seguida, da categoria totalidade.

Como será demonstrado a partir dos estudos de Costa (2014), no capítulo 3, ocorreram numerosas emancipações territoriais nos anos 90, não só no Estado do Rio de Janeiro; onde se encontra o município pesquisado. Estas emancipações se materializam em um contexto mais amplo, cuja totalidade remete, também, ao âmbito nacional: o movimento de reabertura política no Brasil e a reordenação da dinâmica político-partidária no país, incluindo o fim da polarização ARENA/MDB, ao fim do regime militar, além de outras reformas então pleiteadas e discussões sobre o funcionamento do sistema federativo, em especial as relações entre os municípios e demais instâncias.

A pesquisadora Costa (2014) postula que a ênfase nos direitos civis, introduzida pela Constituição Federal de 1988, permearam os dois plebiscitos (de 88 e 90) que ocorreram em Queimados a fim de decidir a emancipação desse distrito, e acrescentou mais argumentos às discussões que apresentavam ideais de livre expressão e associação. Neste caso específico, a aprovação da Constituição, meses após a realização do plebiscito frustrado de junho de 1988, forneceu subsídios legais e atuou no imaginário coletivo, de modo a favorecer a fundamentação da segunda e eficiente tentativa de emancipação de Queimados, realizada em 1990.¹⁷ Destacamos, entretanto, que a elaboração da Lei Complementar Estadual nº 59, em

¹⁷ Segundo Costa (2014), três meses após o plebiscito frustrado por quórum insuficiente que determinou a permanência de Queimados como Segundo Distrito de Nova Iguaçu, o Brasil ganhava nova Constituição Federal, a de 1988.

fevereiro de 1990, modificou as exigências mínimas para a criação de novos municípios, incentivando ainda mais uma nova articulação do movimento emancipacionista em Queimados (COSTA, 2014). Tais informações serão melhor desenvolvidas no capítulo 3.

É importante observar que condições concretas, a nível federal e estadual, exemplificadas acima permitiram não só a emancipação do município em questão, ocorrida em 1990, como também possibilitaram, a partir da CF de 88 e da LDB 9394 de 1996, a criação de um sistema local de ensino, nos moldes desta última lei. Possibilidade esta adotada pelo município, em sua especificidade, em 1999. Tal fato ocorre quase que simultaneamente em outros municípios da Baixada, como será relatado mais detalhadamente no capítulo 3 deste trabalho, e evidenciado nas entrevistas citadas ao longo do texto.

Assim, se por um lado temos as condições concretas, em âmbito nacional/estadual, por outro lado temos a situação específica de Queimados que, por decisões políticas locais, ante as condições postas, fomentam tais iniciativas na região *queimadense*. Diante disso, compreender a totalidade no momento histórico em que se deu a construção do Sistema Municipal de Ensino nos permite uma maior precisão no entendimento dos processos que contribuíram para a promoção desta escolha política local, e uma melhor compreensão da política nacional de descentralização/desconcentração na educação a partir de uma realidade concreta, captando o que é específico e o que é universal no caso de Queimados.

1.1 Capitalismo dependente: A submissão do Estado ao capital e seu impacto na política educacional.

Celso Furtado (2009) nos auxilia a desconstruir a concepção formal de que o desenvolvimento do capitalismo ocorre por etapas seguidas e alinhadas de forma organizada. Enfatiza, ainda, que o processo de desenvolvimento é desigual, que não há equilíbrio. A burguesia brasileira é acolhida pelo imperialismo. Não há e nunca houve livre concorrência. Não é porque outrora fomos colônia, mas porque o capitalismo sempre gerou o desenvolvimento desigual. Por isso, não se trata de uma relação geográfica, mas da lógica econômica do capitalismo. Furtado (2009) afirma que o subdesenvolvimento não se trata de uma fase histórica comum a todos os países, mas sim uma condição específica de uma parte do sistema capitalista. Ou seja, segundo Furtado (2009), o subdesenvolvimento não pode ser considerado como um estágio para o desenvolvimento de um país, mas a ausência desse processo, isto é, a condição de periferia social e econômica imposta a um determinado povo, envolvendo dinâmicas articuladas por fatores internos e externos.

Sobre essa compreensão da relação imperialista aqui utilizada, cito Lênin (2011):

O imperialismo surgiu como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo em geral, mas o capitalismo só se transformou em Imperialismo capitalista quando chegou a um determinado grau, muito elevado, do seu desenvolvimento [...] Se fosse necessário dar uma definição, a mais breve possível do imperialismo, dever-se-ia dizer que o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo. Essa definição compreenderia o principal, pois, por um lado, o capital financeiro é o cartão bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital das associações monopolistas de industriais, e, por outro lado, a partilha do mundo é a transmissão da política colonial e se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartidas. (LÊNIN, 2011, p.217)

Considerando o exposto, compartilhamos da ideia de que a relação de dependência não é uma relação de Estado, mas de classe burguesa. Florestan Fernandes (2006) nos ajuda a perceber tal relação e clarifica que a dominação externa só se dá pela intermediação da dominação interna. No entanto, esse monopólio acontece mediado por uma política de desenvolvimento e de pseudomodernização, que não gerou avanços factuais contributivos para melhoria de qualidade de vida social de grande parte da população, nem de ruptura com as relações sociais de intensa desigualdade, mas que serve para sedimentar as relações de expropriação e exploração.

O Estado cada vez mais é disputado por frações do capital. Por isso é importante considerar que o Estado, ainda que tensionado, é dominado pelos interesses burgueses, pois, fundamentalmente, estaria ocupado em guardar os valores da burguesia. Lênin (2010) pontua: “Segundo Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da «ordem» que legaliza e consolida esta opressão moderando o conflito de classes.” (LÊNIN, 2010, p.04) Destaca ainda que a postura de repressão, inerente ao Estado, se mantém na proposta republicana liberal:

E, em particular, o imperialismo, época do capital bancário, época dos gigantescos monopólios capitalistas, época de transformação do capitalismo monopolista em capitalismo monopolista de Estado, mostra o reforço extraordinário da «máquina de Estado», o crescimento inaudito do seu aparelho burocrático e militar em ligação com o reforço da repressão contra o proletariado, tanto nos países monárquicos como nos países republicanos mais livres. (LÊNIN, 2010, p.18)

Para Fernandes (2006), o desenvolvimento capitalista dependente no Brasil tem sua processualidade assentada no que denomina de Dupla Articulação, estrutura orgânica que evidencia a dependência como condicionante tanto nas relações externas dos capitais nacionais com as nações imperialistas, quanto nas das classes internas dominantes. O resultado desta articulação é o aprofundamento das contradições intrínsecas ao modo de

produção capitalista em sua extensão, o que imprime nas condições internas da realidade brasileira processos que se manifestam através da superexploração da força de trabalho e do monopólio privatista da terra, dos meios de produção e do capital. O autor também mostra que tal fluidez só é possível por conta do Estado de classe burguês, especialmente nos países periféricos, onde o Estado atua como pilar nesta engendrada relação (FERNANDES, 2019)

A partir de Fernandes (2006), entendemos que o Capitalismo dependente expõe com clareza as condições históricas e as relações estruturais a partir das quais se organizam para o desenvolvimento da dominação burguesa. A fim de clarificar a esta relação, podemos elencar, em síntese, os seguintes elementos estruturais: primeiro, articulação externa entre grupos burgueses da economia brasileira e das economias centrais, caracterizando modalidades de dependência (monocultura latifundiária na exportação de bens primários e indústria e dependência tecnológica); segundo, articulação interna entre setores econômicos e suas diferentes formas de produção e de superexploração do trabalho (oligarquias agrárias alicerçadas na reprodução de forma obsoletas de produção como meio de exploração do trabalho e de expropriação e burguesia moderna industrial). Como explica Fernandes (2006), a Dupla Articulação não torna independente um elemento do outro, pelo contrário, estes se articulam como parte da mesma unidade contraditória que molda de forma desigual a estrutura da sociedade brasileira. Esta é constituída no movimento do capital. Destaca Fernandes (2006):

A dupla articulação impõe a conciliação e a harmonização de interesses díspares (tanto em termos de acomodação de setores econômicos internos quanto em termos de acomodação da economia capitalista dependente às economias centrais); e, pior que isso, acarreta um estado de conciliação permanente de tais interesses entre si. Forma-se, assim, um bloqueio que não pode ser superado e que, do ponto de vista da transformação capitalista, torna o agente econômico da economia dependente demasiado impotente para enfrentar as exigências da situação de dependência. Ele pode, sem dúvida, realizar as revoluções econômicas que são intrínsecas às várias transformações capitalistas. O que ele não pode é levar qualquer revolução econômica ao ponto de ruptura com o próprio padrão de desenvolvimento capitalista dependente. Assim, mantida a dupla articulação, a alta burguesia, a burguesia e a pequena-burguesia “fazem história”. Mas fazem uma história de circuito fechado ou, em outras palavras a história que começa e termina no capitalismo competitivo dependente. Este não pode romper consigo mesmo. Como a dominação burguesa, sob sua vigência, não pode romper com ele, a economia capitalista competitiva da periferia fica condenada a dar novos saltos através de impulsos que virão de fora, dos dinamismos das economias capitalistas centrais. (FERNANDES, 2006, p. 293).

Esta relação manifesta os limites da autonomia burguesa nacional em relação à hegemonia do capital financeiro monopolista do século XX, dada a sua restrita projeção e sua subordinada relação internacional. Desse modo, temos uma burguesia local sem significativa autonomia econômica, política ou cultural. A burguesia perfaz sua hegemonia interna a partir

da requerida desigualdade resultante desta relação, de tal maneira que a hegemonia burguesa se manifesta por meio de dois eixos bem destacados:

[...] um interno, representado por classes dominantes que se beneficiam da extrema concentração da riqueza, do prestígio social e do poder, bem como do estilo político que ela comporta, no qual exterioridades ‘patrióticas’ e ‘democráticas’ ocultam o mais completo particularismo e uma autocracia sem limites; outro externo, representado pelos setores das nações capitalistas hegemônicas que intervêm organizada, direta e continuamente na conquista ou preservação de fronteiras externas, bem como pela forma de articulação atingida, sob o capitalismo monopolista, entre os governos dessas nações e a chamada ‘comunidade internacional de negócios’ (FERNANDES, 2006, p. 144).

Conforme visto acima, o autor nos apresenta a relação econômica que caracteriza a estrutura da sociedade brasileira: interna e externa. Articulação interna: entre os diferentes setores econômicos internos e suas distintas formas de produção e, por conseguinte, de exploração do trabalho, que implicam em formas relativas de subdesenvolvimento. Articulação externa: entre a economia brasileira (particularmente alguns setores desta) e as economias centrais, o que supõe certas modalidades de dependência. Nesta análise, o elemento externo é um fator determinante das condições internas. Portanto, no capitalismo dependente não consta apenas a dominação externa isoladamente, mas uma dominação externa que se conjuga com uma dominação interna, e que só acontece por intermédio da burguesia interna. A Burguesia local e suas frações, menor e subordinada, assume o poder e faz funcionar todos os mecanismos para a grande burguesia internacional poder auferir os resultados da dominação que impõe nos termos imperialistas. Tótor (1999), a partir de uma análise do estudo de Florestan Fernandes sobre essa articulação, ressalta que

É importante frisar que tanto o subdesenvolvimento quanto a dependência não foram somente imposições externas, mas sim uma opção de estratégia, tomada pelas classes dominantes locais, de desenvolvimento capitalista. Prevalece o espírito egoístico de uma técnica de aquisição econômica em detrimento dos interesses nacionais e democráticos da totalidade da nação. (TÓTORA. 1999, p.126)

Esta relação heterônoma que subjuga as classes trabalhadoras aos interesses destas frações burguesas não é condizente com a ideia de promoção de autonomia por entes federativos que envolva a participação efetiva dos segmentos representativos dos trabalhadores nas decisões, exceto no campo da formalidade. Quando pensamos os SME como promoção da autonomia do ente municipal, esbarramos na contradição que se sobrepõe a aparente autonomia e com os interesses das frações burguesas em determinar os rumos da política, inclusive educacional, em detrimento dos interesses sociais de participação da ampla maioria.

Limoeiro (1994), ao tratar da relação de dependência do capitalismo ressalta que

o problema não é que existam duas ‘burguesias’, mas uma hegemonia burguesa duplamente composta, graças à qual interesses burgueses internos e externos se fundem, funcionando estrutural e dinamicamente de forma interdependente e articulada. Esta associação cria a inviabilidade da América Latina sob o capitalismo, porque é ela que origina, preserva e legitima um padrão de mudança social que continuamente reorganiza a dependência, a expoliação, a miséria e as iniquidades sociais, que tornam a revolução nacional uma improbabilidade histórica” (LIMOEIRO, 1994, p.08).

Dada a reorganização da dependência frente à necessidade de perpetuação de acumulação burguesa e as tensões que a envolve, não apenas se reproduz o mecanismo anterior de intercâmbio desigual, como também se torna evidente o caráter peculiar e intrinsecamente desigual do modo de organização e produção capitalista, centrado na lógica e nas condições dos capitais transnacionais centrais. O progresso do capitalismo monopolista, desde então, só se intensificou seguindo todos os preceitos da política imperialista que, após a crise da década de 1970, aprofundou, em escala mundial, seus mecanismos de dominação, estabelecendo-se nas políticas neoliberais e suas convenções. (FERNANDES, 2006)

Limoeiro (1994) explicita melhor tal categoria ao afirmar que

Trata-se, assim, antes de mais nada, de capitalismo. E, em seguida, de capitalismo numa das formas específicas de uma das fases do seu desenvolvimento. Neste sentido, este conceito é ao mesmo tempo estrutural e histórico: define-se como parte de um determinado “sistema de produção”, para usar a expressão pela qual Florestan o designava preferencialmente (o capitalismo); como parte deste “sistema” num determinado momento do seu desenvolvimento na história (o capitalismo monopolista); e como parte que é uma de suas especificidades nesta fase (parte heterônoma ou dependente do capitalismo monopolista). (LIMOEIRO, 1994, p.02)

Desta forma, Fernandes (2006) conclui que a autonomia do desenvolvimento nacional teria como pré-requisito a ruptura com a dominação externa. Mas na condição de dependência em relação às nações hegemônicas, a expropriação externa se mantém e, por conseguinte, as estruturas de classe também. Assim sendo, a burguesia nacional cumpre um papel importante ao influenciar a política local, ou seja, dos países periféricos, pois sem esse “controle”, não terá como manter a estrutura de expropriação e exploração do capitalismo. Portanto, se faz necessário o controle sobre o Estado nacional, com finalidade de manter essa hegemonia e dominação burguesa.

Com isso, explica Fernandes (2006), o desenvolvimento do capitalismo monopolista e dependente não comportava ideais nacionalistas derivados da burguesia nacional. E, a partir desse movimento “solidário” da classe burguesa, a “nação burguesa” se sobrepõe à nação legal. Ou seja, o interesse da classe burguesa se afirma acima dos interesses nacionalistas.

Desta forma, o progresso da burguesia brasileira em seus privilégios está associado ao abandono de noções nacionalistas, se entrelaçando com a burguesia das nações hegemônicas e contribuindo para o crescimento das desigualdades sociais ante o progresso do monopólio, sobretudo se considerada a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista. Sendo assim, a condição de dependência e de subdesenvolvimento é estimulada pela pressão externa por extração do excedente, com o consentimento da classe dominante interna, que estabelece e solidifica as condições para essa extração através da inserção do país na reprodução ampliada do capital e por sua posição heteronômica, principalmente porque tal relação de dependência e de subdesenvolvimento constitui-se em algo útil para os dois lados (FERNANDES, 2009).

As nações capitalistas mais viáveis da América Latina conheceram uma longa evolução do capitalismo competitivo, apegaram-se aos mesmos sonhos de realizar a revolução nacional sob o impulso da transformação capitalista e falharam na mesma direção: acomodaram-se e submeteram-se ao imperialismo, através da dinamização interna do crescimento capitalista sob *dependência permanente*; e por fim tentaram a industrialização maciça não por meios próprios mas pelo famoso tripé (em que as multinacionais e as nações capitalistas hegemônicas, com sua superpotência, se associam com as burguesias locais e com o estado burguês). (FERNANDES, 2019. p.82)

O surgimento da denominada política neoliberal¹⁸ expandiu e aprofundou de forma predatória a exploração sob o capital monopolista. Esta política assumiu um formato ainda mais delineado pelo *Consenso de Washington*¹⁹, ocorrido no ano de 1989. Tal consenso fixou como premissa, no ano da queda do muro de Berlim, a difusão de um modelo único e hegemônico de capital, erigido sobre as ruínas do socialismo existente, o que teve repercussões imediatas e expressivas na América Latina.

Em 1989, as estratégias de Washington definiram, na América Latina, um novo formato de sujeição às medidas de controle prescritas pelo imperialismo, sobretudo, estadunidense, requerido das burguesias nacionais agrárias e industriais. Segundo Batista

¹⁸Segundo Chauí (2020) a política neoliberal propõe um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e dos movimentos operários, para controlar o dinheiro público, cortar encargos sociais e os investimentos na economia; um Estado que tenha por meta principal a estabilidade monetária e a contenção de gasto com demandas sociais, restaurando a taxa desemprego necessária, formando um exército industrial da reserva, diminuindo a força dos sindicatos; um Estado que realize a Reforma Fiscal, incentivando investimento privado, reduzindo os impostos sobre as grandes fortunas e aumentando os impostos sobre os ganhos básicos individuais (renda básica) e; um Estado que se afaste da regulamentação da economia, deixando-a a cargo do “mercado”. Por fim, um Estado que evite investir na produção e ter controle sobre seus processos, com vasto programa de privatização e de políticas antigreves.

¹⁹ Forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando o desenvolvimento e a ampliação das políticas neoliberais nos países da América Latina.

(1994), o Consenso representou a confirmação sistemática das orientações que organismos internacionais como o Banco Mundial já vinham impondo aos países da América Latina. Por meio dessas recomendações, os Estados nacionais teriam que fazer a opção de se ajustar aos interesses imperialistas, de tal forma que até mesmo a possibilidade de tomada de decisão nacional foi comprometida ou, ao menos, pressionada, expressando tão somente a manutenção dos protocolos contraditórios que ampararam as relações de dependência.

De acordo com Fernandes (2006), o que explicita e descreve a adaptação (ou mesmo a conformação) das classes burguesas ante os termos impostos é a possibilidade de manutenção de suas próprias vantagens diante desse processo. Portanto, influenciam e direcionam o Estado Nacional, sugerindo e imprimindo linhas de ação de acordo com seus interesses comuns, de tal forma que a potencialidade política e econômica do Estado se disponha num mecanismo de preservação ou acolhimento dos interesses dominantes. Desta forma, buscam evitar fortes conflitos que venham a impor uma alteração significativa na estrutura das relações de poder.

Decerto que a dificuldade não está na existência duas ‘burguesias’, mas de uma burguesia hegemônica com dupla composição, na qual os interesses burgueses internos e externos se complementam, dinamizando a estrutura conforme suas premissas, de maneira articulada, numa relação de interdependência. (FERNANDES, 2006)

Ao retomar a categoria de capitalismo dependente, desenvolvida por Fernandes (2006) há mais de quatro décadas, podemos verificar o quanto esta ainda explicita a continuidade ou a retomada do antigo processo de sujeição às disposições internas do capitalismo dependente fixadas externamente, além de nos possibilita perceber e evidenciar as implicações políticas, econômicas e sociais da dialética da dependência em suas especificidades.

Cabe considerar que tais relações de sujeição afetam inclusive as políticas educacionais, a fim de reestruturar e recompor a linha educacional que atenda a perpetuação dos interesses de tal classe em suas articulações. Conseqüentemente, a Dupla Articulação consiste também em estender os interesses desta classe, interna e externa, sobre as políticas de Estado acerca da educação escolar, empreendendo um alinhamento entre as orientações globais e as ações a nível nacional que, conjuntamente, reproduzem modelos que favorecem a manutenção do capitalismo e sua base de exploração.

Quando verificamos que espaços de interação de Estados dominados pelos interesses burgueses para definir diretrizes para educação nos países em desenvolvimento – como é o caso do BIRD, do *Consenso de Washington* e da Declaração de Jontiem –, consideramos que

aquelas nações tornam-se espaços de expropriação e exploração para as burguesias dos países centrais. Esta exploração é mediada pela participação da burguesia nacional, que agencia tais diretrizes como possibilidade de acomodar interesses dentro da política de desenvolvimento que favorece a manutenção da expropriação. O objetivo é qualificar o trabalhador, que continuará sendo expropriado e com formação destoante das necessidades de ruptura da contínua exploração. E estas diretrizes se consolidam nas políticas nacionais de países periféricos como o Brasil a partir de reformas de Estado que adotam uma concepção de gestão da educação descentralizada, sem apresentar as condições estruturais que implicariam uma massiva participação do Estado na garantia de direitos.

Destas políticas encaminhadas por interesses articulados das burguesias interna e externa se desdobraram políticas no Estado brasileiro, políticas que corroboraram a criação de sistemas de ensino descentralizados como garantia de eficiência local. Porém, não foram garantidas as devidas contrapartidas (como financiamento, por exemplo) para subsidiar tais políticas, nem definições que estruturassem o ensino a partir dos interesses de grande parte da população, com ênfase no público, e não no privado.

Fernandes (2008) nos ajuda a compreender como o Brasil, que nesta relação é marginalizado e importador de modelos organizativos socioeconômicos e de políticas modernas, encontra sérias dificuldades para gerar culturas nacionais integradas que agreguem relativa autonomia no crescimento interno e significativa auto-suficiência na promoção de dinâmicas socioculturais. Enquanto país marginal, periférico, mostra-se dependente do processo civilizatório dos países centrais, o que acarreta conflito de interesses. Desta forma, um país subordinado é levado a acomodar políticas socioeconômicas que lhe trazem prejuízos em benefício dos expropriadores, internos e externos, que constroem tais processos.

Ao analisar as nações em condição de subdesenvolvimento, como o caso específico do Brasil, Fernandes (2008) mostra como a relação de dependência diante da conjugação imperialista reifica as condições desiguais, inclusive sobre a própria condição de autonomia. Na segunda nota de rodapé do livro *Sociedade de classes e subdesenvolvimento* (2008), ele discorre:

Está claro que essa condição se altera continuamente: primeiro, se prende ao antigo sistema colonial; depois, se associa ao tipo de colonialismo criado pelo imperialismo das primeiras grandes potências mundiais; na atualidade, vincula-se aos efeitos do capitalismo monopolista na integração da economia internacional. Ela se redefine no curso da história, mais de tal modo que a posição heteronômica da economia do país em sua estrutura e funcionamento, mantém-se constante o que varia, porque depende da calibração dos fatores externos envolvidos, é a natureza do nexo de dependência,

a polarização da hegemonia e o poder de determinação do núcleo dominante. (FERNANDES, 2008, p.27)

Nesta nota, Fernandes ressalta que essa condição de heteronomia só tem sentido porque refere-se à autonomia existente no sistema de expansão do capitalismo pelo mundo. Trata-se de uma autonomia capitalista geradora de heteronomia capitalista, pois a responsabilidade do suposto atraso não seria dos países que se atrasaram, mas da própria estrutura capitalista que na relação de dependência não permite o desenvolvimento igualitário. O capitalismo em seu desenvolvimento, de acordo com Fernandes (2008), é gerador de desigualdades, de heteronomia e de subordinações.

O Brasil, ao se prender à dependência, não só se coloca como heterônimo em sua organização social como replica essa heteronomia nos seus diversos entes federativos, sobretudo quando se trata de desenvolvimento social equitativo. Inclui-se aí a educação pública, que se mostra bastante limitada nas condições impostas por essa heteronomia.

A burguesia interna, local, como parte da grande Burguesia, não emplacou nenhum projeto de nacionalidade, não realizou uma revolução burguesa nacional e, tampouco, conquistou autonomia. Ela se colocou como parceira menor e subordinada. E, quando ocorreu algum processo de transformação mais significativo, como a dita Reforma de Estado, esta transcorreu com a burguesia nacional congruente com a internacional, e não pela articulação da burguesia local com a massa da população. Essa enorme e significativa diferença entre os países centrais e periféricos nos ajuda a entender por que as políticas sociais nestes últimos, em especial a educação, não podem, sem uma ruptura estrutural, atingir os patamares qualitativos dos países centrais. Nos leva a entender a permanente desigualdade neste campo, diretamente relacionada ao desenvolvimento desigual mantido pela relação de dependência.

Dialogando com esta elucidação de Fernandes (2008) sobre autonomia e heteronomia, percebemos que não se pode, concretamente, conceber a promoção de autonomia por sistemas de ensino, pois a heteronomia oriunda da organização desigual e heterônoma que o Brasil assume no capitalismo dependente não permitiria tal condição, mantendo a sujeição de interesses que lhe é inerente.

Pensar no SME autônomo, com possibilidades reais de proposições intramunicipais, de desenvolvimento igualitário, a partir de processos decisórios locais, não tem coesão com o modelo de desenvolvimento capitalista, já que este não acata a ideia de igualdade e redistribuição, sobretudo em um país cuja burguesia assume o papel de parceira menor e acomoda no Estado nacional seus interesses conjugados com os da burguesia externa. À vista disso, pensar em autonomia por SME nos entes sem considerar essa heteronomia estabelecida

e os limites econômicos impostos é se submeter à autonomia apenas nominalista, sem grandes repercussões na garantia fundamental de acesso igualitário a uma educação pública, condição necessária à ruptura dos modos de exploração.

Portanto, a eficiência apontada como resultado direto da dita descentralização pelas orientações internacionais, com referenciais liberais e assumida pelo Estado burguês periférico, não pode ser concebida como algo que gere resultados evidentes. Não caracteriza avanços sociais em permanente constância porque conflitaria com a heteronomia e o progresso desigual, necessários à expropriação e à exploração, condições imperativas do capitalismo dependente.

A heteronomia, inerente ao capitalismo dependente, se replica nas relações internas do Estado em desenvolvimento, desaguando em práticas desconcentradoras que não permitem uma organização autônoma por entes. As questões centrais são justamente heteronômicas, a fim de evitar ameaças coletivas ao modelo de expropriação até então existente. A autonomia, em um Estado liberal, sobretudo periférico, surge como sugestão, porém, concomitante à asfixia econômica e seus derivados políticos, não passaria de algo nominal.

Um Estado capitalista, com políticas referendadas pelos acordos do BIRD e *Consenso de Washington*, não poderia atender as demandas exigidas para o atendimento dos direitos à educação de qualidade sem se colocar em conflito com interesses de acumulação contínua do capital, sobretudo se consideramos o exposto acima sobre a heteronomia que o Brasil assume no capitalismo dependente. Entretanto, poderia gerar uma estratificação de sistemas de ensino que pudesse proporcionar a frações das burguesias locais uma nova apropriação sobre os espaços públicos de decisão e, a partir destes, promover um privatismo regional, levar ao crescimento de instituições privadas nos municípios ou simplesmente abandonar os entes federativos à própria sorte.

Ora, tal relação de dependência se manifesta nas decisões que favoreceram os movimentos políticos rumo a uma suposta descentralização nacional. No entanto, esta tendência destoava do conceito de descentralização pensado como ruptura com o forte centralismo, com redistribuição de poder político e financeiro, pois a descentralização pós-reforma do Estado, nos anos 90, reduz a ideia de Estado enquanto promotor e fomentador das propostas de atendimento social universal, incluindo a educação, porém, expande o seu papel regulador. Curioso aqui é o conceito de Reforma, que deve ser considerado:

A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada as lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. [...]Estamos, assim,

diante da tentativa de modificar o significado da palavra reforma: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes supressão destes direitos e deste controle. (COUTINHO, 2008, p. 99- 100)

As relações que conceberam a Reforma do Estado, de 1995, serão melhor discriminadas no capítulo 2.

1.2 Totalidade

A categoria de totalidade engloba a conexão dos aspectos particulares com o contexto mais amplo, o que acarreta as contradições existentes. Só há totalidade por haver contradição, já que a primeira organiza um processo que exige a busca de determinada constatação e que considera o universo das múltiplas determinações que explicam a realidade. (NETTO, 2011)

Esta categoria remete-se à compreensão do real, e é elaborada por conexões onde o todo supera as partes e permanece em constante construção. Não há totalidade terminada, já que ela é produto da contradição, que por sua vez está estabelecida sempre sobre bases suscetíveis a mutação, portanto, sempre em movimento. Por consequência, compreendemos que se trata de um complexo de múltiplas determinações.

Na totalidade, cada realidade e cada esfera dela são uma totalidade de determinações, de contradições atuais ou superadas. Cada esfera da realidade está aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca com todas as esferas do real. Mas a totalidade sem contradições é vazia inerte, exatamente porque a riqueza do real, sua contraditoriedade, é escamoteada, para só se levar em conta aqueles fatos que se enquadram dentro de princípios estipulados a priori. A consideração da totalidade sem as contradições leva a colocar a coerência acima da contradição. Nesse caso, o objeto de conhecimento ganha em coesão e coerência, em detrimento, porém, do que há de conflituoso nele. E o privilegiamento da contradição revela a qualidade dialética da totalidade. [...]O conceito de totalidade, implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos, igual e indistintamente". (CURY, 1985, p.35 e 36)

À vista disso, à medida que tentamos explicar um determinado fator, este não pode ter um fim em si mesmo, pois é complexo e é por meio do mecanismo da totalidade que as diversas conexões e os contextos sociais agem. A realidade é composta de várias determinações que estão em contradição entre si. Totalidade é o conjunto dessas contradições enquanto unidade e enfrentamento, pois não há possibilidade de isolá-las plenamente para compreendê-las. Segundo Netto (2011), para Marx a sociedade burguesa como uma totalidade concreta só pode ser compreendida pelo entendimento de sua complexidade, e não pelas

partes que a integram, separadamente. Esta sociedade é dinâmica e o caráter contraditório das totalidades que a compõe deve ser considerado.

Em Marx (2011) a totalidade social jamais pode ser concebida como resultado da soma das suas diferentes partes. Ela é, precisamente, um processo de apreensão dialética da realidade aparente como concreto no pensamento, ou seja, um processo de entendimento e questionamento da dimensão de sentido que nos aparece de imediato. Em sua crítica, Marx apresenta a ideia de que a realidade, tal como a percebemos, é apenas uma verdade parcial que concebemos a partir de formas particulares e historicamente específicas. Assim, o movimento do conhecimento, ou seja, a investigação científica, o ato de tentar compreender a realidade social, não deve partir da representação do mundo sensível, empírico, de forma imediata. Caso alguém o fizesse, não seria capaz de enxergar para além da forma; o conhecimento científico constituir-se-ia como mera abstração, incapaz de articular as diversas relações distintivas do real. Implicaria em mero idealismo, uma percepção idealista da realidade.

Desta forma, a abordagem teórica de Marx consiste em um movimento que, ao tentar apreender o máximo da totalidade, parte das determinações mais simples, gerais, abstratas para recompor, no pensamento, o real como materialidade complexa, concreta, “não como a representação caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de muitas determinações e relações [...] síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade” (MARX, 2011, p.54). Por conseguinte, a totalidade não é o real-imediato, mas a sua unidade como concreto concebido pelo pensamento e, por isso, vivo e determinado. É o todo que constitui o fenômeno.

Evangelista (2018) nos auxilia ao afirmar que:

Apreender a totalidade não corresponde a conhecer totalmente uma dada realidade. Os fatos existem em um conjunto, não linear, de fatos ou acontecimentos e só em relação a esse conjunto podem ser compreendidos. E é precisamente a categoria de totalidade, cuja complexidade não se reduz à ideia de localizar todos os fatos com os quais o tema se relaciona, que permitirá aceder às múltiplas determinações dos fatos, das fontes, determinações que não podem ser conhecidas na totalidade. (EVANGELISTA, 2018, p.12)

Desta forma, cabe compreender que as políticas educacionais estão incluídas na totalidade social e não se pode elucidá-las de modo isolado, em recortes destituídos da relevância do todo. O estudo da sua origem, de seu movimento e de suas contradições direcionou a investigação para a incessante busca de um amplo conjunto de relações particulares e detalhes, alguns minuciosos, que possibilitaram captar o seu movimento nesta

totalidade. Seja pelas determinações mais amplas, considerando as definições governamentais face às recomendações de documentos internacionais (como será discutido no capítulo 2), seja pelas manifestações políticas na Baixada Fluminense, que potencializaram algumas mudanças nas relações estruturais nos anos 90 (como será discutido no capítulo 3). Desta forma, a categoria totalidade nos auxilia na compreensão do contexto que permitiu a criação do Sistema de Ensino local em Queimados. Isso se deu junto à proposta jurídica de descentralização, trazendo as determinações da política nacional e sua elaboração a partir de orientações internacionais e conjugando interesses burgueses em torno de um Estado que alimenta a descentralização, nos moldes neoliberais, como um ganho social, ainda que tal proposta de descentralização revele algumas contradições.

A implementação de uma política pública é marcada por interesses econômicos e políticos que envolvem as demandas locais em articulação com outros movimentos. Logo, é de suma importância, a fim de captar o significado de uma política educacional, compreender a lógica global do sistema orgânico do capital e suas nuances mais determinantes, considerando que o real é a síntese de múltiplas determinações. Nesta linha, retomo ao que Marx (2002) enfatiza: “Suas diversas partes precisam se articular de maneira a constituírem uma orgânica, e não um dispositivo em que os elementos se justapõem como somatório mecânico.” (MARX, 2002, p.51)

Diante disso, cabe esclarecer, não se trata de um procedimento metodológico para colher e esgotar todos os aspectos da realidade; trata-se da categoria da totalidade como realidade concreta. Decerto que não se faz necessário ter uma imagem perfeita da totalidade para militar na construção de uma nova realidade, mas é preciso ter domínio de algumas determinações para a práxis²⁰ que se propõe. Ciavatta (2002) nos auxilia numa melhor compreensão do conceito de totalidade:

No sentido marxiano, a totalidade é um conjunto de fatos articulados ou o contexto de um objeto com suas múltiplas relações ou, ainda, um todo estruturado que se desenvolve e se cria como produção social do homem. Dialética da totalidade é um princípio epistemológico e um método de produção do conhecimento. Estudar um objeto é concebê-lo na totalidade de relações que o determinam, sejam elas de nível econômico, social e cultural (CIAVATTA, 2002, p. 82).

Destacamos que, quando falamos de totalidade e da importância de considerá-la na análise que se propõe, estamos considerando as determinações fundamentais impostas na relação entre o município, a especificidade do estudo e demais esferas de poder que

²⁰ Conceito aqui utilizado a partir do marxismo, que aponta a ação humana composta ao mesmo tempo por atividade teórica (ideação) e atividade prática, sempre associadas.

condicionam outras determinações. Tudo com o fim de compreender a complexidade que envolve as políticas educacionais que surgiram dali. Persistir na análise de uma unidade abrangente que, por isso mesmo, deve ser examinada e apresentada como um todo interligado, evitando que certos aspectos da realidade sejam tratados em detrimento da totalidade. (MARX, 2002)

Desta forma, ao estudar a criação do SME de Queimados é necessário conhecer o contexto que permitiu sua promoção e como se dava, a partir dos documentos reguladores/norteadores, a proposta nacional de colaboração e descentralização educacional, bem como o contexto local, sobretudo, de emancipação municipal recente. O objetivo é entender a ação local, considerando para tal o diálogo entre diversos documentos citados na introdução e sua análise, além das entrevistas. Já que “a totalidade é categoria teórico ontológica basilar, entendemos que, somente com a visão do todo, podemos analisar os elementos particulares, articulando-os com totalidades mais amplas do modo de produção social. (NOMA, KOESPEL e CHILANTE, 2010, p.67.)

A investigação sobre uma dada política exige que o resultado desse processo considere a totalidade concreta, decorrente da superação de componentes abstratos e isolados. Os significados são derivados das redes de relações, ou de determinações que constituem a política na prática social de determinado momento histórico. Sendo assim, a totalidade é um todo ordenado em processo, e o objeto real (as políticas) tem momentos distintos de determinação, logo, não estáveis, como um conjunto de mutações.

Conforme Subtil (2016), a totalidade, enquanto categoria analítica, não pretende elucidar o todo social, contudo busca clarificar o maior número possível de relações determinadoras do objeto da pesquisa, desvendando a realidade como um conjunto de propriedades dos fatos, das suas relações e seus processos históricos. Como já elucidado, captar uma política em sua totalidade não significa empreender uma abordagem totalizante na compreensão do fenômeno, mas problematizar um conjunto amplo de relações e especificidades, considerando sempre a condição transitória dessas relações. Desta forma, um ordenamento legal remete à totalidade relativa de um dado momento histórico, que pode ser explicado racionalmente a partir de vetores econômicos, sociais e culturais, além dos determinantes políticos.

Uma determinada política educacional é um complexo que faz parte de uma totalidade social, por isso é importante o estudo da sua gênese e desenvolvimento, e deve ser compreendida no contexto do período histórico a que se refere. A contribuição da concepção marxista, nas pesquisas sobre políticas educacionais, reside na constante busca de um conjunto amplo de relações e determinações, ainda

que provisórias, que possibilitem captar seu movimento dentro da totalidade. (SUBTIL, 2016. p.160)

Como já antecipado, esta pesquisa se apoia na teoria social de Marx e tem como um dos eixos teórico-metodológicos a relação dialética entre as categorias supracitadas, constitutivas do saber acerca de uma dada realidade. Com este eixo espera-se que o saber apreendido na pesquisa adquira um significado válido pela situação estudada.

Isso significa que o estudo empreendido, por considerar uma localidade específica e particular, potencializa a tradução da especificidade expressa em determinada realidade social, para além de uma universalidade pensada. Por exemplo: a proposta nacional de descentralização versus realização local. Por isso, buscamos apreender o que foi efetivado em Queimados a partir da criação do sistema de ensino local (materializado na promulgação da Lei 411/99 e seus desdobramentos) dentro da proposta de colaboração. Além disso, conforme discutiremos no capítulo 2, consideramos a universalidade da proposta nacional expressa nas políticas públicas (evidenciada na LDB 9394/96) a partir de uma definição do legislativo da época, consoante ao texto legal publicado na CF de 88 sobre educação. Desta forma, ainda que para analisar um problema o melhor seja seccioná-lo, se retirarmos a totalidade dificultamos a compreensão do objeto.

Reiterando a importância do método de investigação como elemento basilar de apreensão das relações sociais existentes, Lukács (2012, p.303) elabora a seguinte afirmação sobre distinções fundamentais: “Do ponto de vista metodológico, é preciso observar desde o início que Marx separa dois complexos: o ser social que existe independentemente do fato de ser mais ou menos corretamente conhecido, e o método de sua apreensão ideal mais adequada possível”. Portanto, internas ao Materialismo Histórico-dialético, ainda que de autores distintos, as categorias utilizadas, correspondentes às dimensões do real, se estabelecem como elementos fundamentais, expressivos, a fim de alcançar o conjunto de determinações da realidade social em sua complexidade.

Nessa pesquisa, buscamos realizar uma apreensão crítica dos processos desenvolvidos a partir dos documentos publicizados pelo município (sobretudo a Lei 411/99) em relação com as determinações de caráter mais amplo, em nível nacional e internacional. Nesta abordagem, o propósito foi entender as políticas encaminhadas como propostas descentralizadoras que culminaram na criação dos sistemas de ensino municipais.

Tais informações e as intersecções dos textos nacionais com as propostas internacionais auxiliarão no entendimento do processo de descentralização e de sua

materialização pela criação do sistema de ensino local no contexto do município de Queimados.

É sustentável que em nossa sociedade as transformações políticas e econômicas conduzem a desgastes e subversões sociais delineados pelo capitalismo. Por isso é essencial compreender as proposições macroestruturais por meio das legislações nacionais e relacioná-las a fim de compreender a realidade de Queimados. Com isso podemos entender a efetividade do modelo descentralizador, em especial no município citado, explicitando as especificidades e universalidades desta experiência na gestão educacional.

Por uma análise que considere a totalidade que inclui o fenômeno, entendendo as relações geradas pela luta de classes, é possível constatar que um Estado dominado por interesses burgueses e de suas frações não poderia conceber uma descentralização que transferisse poderes políticos e financeiros de maneira equânime ao controle social local. Essa proposta de descentralização contribuiria para desfigurar a organização de exploração capitalista e descaracterizaria o Estado burguês sob o capitalismo dependente, que não contempla em sua dimensão filosófica o atendimento às demandas sociais em sua integralidade.

Mas, um Estado nesta condição pode, e assim o faz, promover uma desconcentração administrativa que transfere obrigações para os municípios, tanto no atendimento às demandas sociais educacionais quanto nas decisões sobre seu funcionamento local. Isso ocorre sem envolver custos maiores do que aqueles que se encaixam na lógica de um Estado capitalista no contexto do imperialismo e na condição de dependente, o que não ameaça as decisões centralizadoras combinadas com os interesses da classe burguesa interna e externa, nem as relações de poder concatenadas com a organização de exploração capitalista. Quando o Estado “oscila” em seu tamanho, ele o faz nas condições previstas pela classe que o domina, sendo diminuto na garantia dos direitos sociais universais, incluindo a educação, mas, consideravelmente grande na garantia da estabilidade financeira nos padrões e acordos que permitem às frações burguesas manterem sua condição de expropriação.

Novaes e Fialho (2011) abordam em seu trabalho a complexidade do termo descentralização e seus usos. Eles destacam o crescente interesse pelo tema e a utilização polissêmica do termo, sobretudo a partir da CF de 1988, em razão do reconhecimento do município como ente federativo e dos impactos que isso produziu sobre a gestão da educação e dos sistemas de ensino.

Segundo os autores,

a concepção de descentralização na educação associada à relação entre governo central e governos locais, ou entre governo federal e unidades da federação, predominou até final da década de 1980. Neste período, a descentralização e a democratização da educação foram enaltecidas especialmente pelas representações sindicais de educadores e por vários setores políticos da sociedade brasileira. [...] O sentido até então atribuído à descentralização na educação adquiriu conotações mais complexas em meio a uma conjunção de fatores desencadeados na década de 1990. [...] No caso do Brasil, a descentralização ganha nova conotação ao ser incorporada ao contexto das reformas educacionais. Passa, portanto, a ser considerada como um meio para atingir maior eficiência e eficácia, a partir da implantação de alguns programas. (NOVAES E FIALHO, 2011, p.594-595)

Devemos considerar que a mobilização em torno da descentralização pós 64 surge como forma de contrapor-se ao centralismo excessivo do período autoritário. Tal tendência pode ser fruto de uma ambição um pouco ilusória sobre os limites e possibilidades desta ação ante o capitalismo dependente e a forma de condução da heteronomia que lhe é própria. O Estado, enquanto comitê da burguesia para gerir os negócios (MARX, 2008), ora centraliza, ora descentraliza, de acordo com os interesses desta classe. E, se consideramos a política assumida pós 85, que sugeriu uma maior descentralização na CF de 1988, mesmo após a abertura pactuada, vemos que a concretização de propostas descentralizadoras não se tornou exequível ao ponto de garantir uma democratização que se traduzisse em ganhos sociais universais. Sob o capitalismo dependente, a descentralização, enquanto política de democratização, acaba não tendo condições concretas de efetividade. Figueiredo (2019) amplia essa reflexão quando destaca que:

Com a aparência de maior autonomia no desenvolvimento das políticas públicas e controle social dos cidadãos, a dialética entre centralização e descentralização se configura em um renovado centralismo burocrático. Essa afirmação fica explícita na transferência da responsabilidade da execução das políticas públicas para os governos subnacionais e na fragmentação funcional das agências estatais, como fundamento institucional da separação entre concepção e execução do trabalho. De forma contraditória, a transferência de responsabilidade da execução de políticas públicas para os governos subnacionais é conceituada como maior autonomia dos administradores públicos, camuflando a radicalização da centralidade na alta burocracia da formulação e regulamentação das políticas públicas. Esse mecanismo de descentralização da execução e concentração da concepção na alta burocracia é imprescindível para que haja o distanciamento necessário dos sujeitos políticos da definição e concepção das políticas públicas. (FIGUEIREDO, 2019, p.235)

A despeito das diferentes concepções de descentralização, da falta de consenso sobre as políticas de implementação e da dificuldade de assumir uma definição precisa do termo, o que os autores apontam de comum em todas as enunciações é uma ideia de descentralização que permita a transferência de poder de decisão de forma praticável. Afirmam que

Parece haver consenso quando, em linhas gerais, se trata de caracterizar a descentralização a partir da transferência de poder e da distribuição de atribuições e

responsabilidades, do nível central para os níveis intermediários e periféricos de uma estrutura de governo e organizacional. (NOVAES E FIALHO, 2011, p.598)

No contexto de relações de exploração pelo capitalismo dependente, sobretudo nos países periféricos, a descentralização como acima determinada só poderia ser concebida nominalmente porque, do contrário, fugiria aos interesses de manutenção da expropriação existente.

Sendo assim, a organização de sistemas de ensino municipais na forma da LDB, apesar de sugerir, na aparência, uma regulação por parte dos segmentos representativos locais, esbarraria em normas centralizadoras e nos limites da responsabilização por resultados sem apoio técnico e financeiro real.

(...) quando os recursos financeiros estão subordinados às variações e instabilidades políticas que afetam sua transferência, o processo de descentralização pode ser prejudicado. Assim, torna-se indispensável para a consecução da descentralização que ocorra a transferência de recursos financeiros para as organizações locais da educação. (NOVAES; FIALHO, 2011, p.597)

Um outro elemento a ser avaliado são as definições locais, pois, se considerada a forma de organização social da burguesia conclui-se que esta poderia impactar no atendimento a interesses privados. Em especial nas unidades de ensino de Educação Infantil que, seguindo o fisiologismo local e as tradições patrimonialistas conseguiriam atender parte da demanda colocando à disposição da população vagas em creches e pré-escolas, garantidas como direito social.

Ou seja, temos um jogo político que permite descentralizar o que é de interesse das frações burguesas e manter a centralidade na medida em que esta atenda à classe dominante no contexto da luta de classes.

Analisar o fenômeno dos sistemas de ensino pela totalidade nos permite interditar idealismos acerca dos sistemas municipais. É ilusório tomá-los como garantia de autonomia e de democratização das decisões que envolvem a educação, pois é simples verificar que, na essência, o fenômeno possui suas contradições, já que “é possível considerar que a descentralização, quando assume a intenção política, se processa com a finalidade maior de promover a democratização.” (NOVAES; FIALHO, 2011, p.598)

Não se trata aqui de demonizar os sistemas de ensino na forma da LDB, mas de considerarmos os limites do que, por vezes, se idealiza, e as imposições pela própria acomodação do Estado aos interesses capitalistas. A proposta do PNE da sociedade mais acima citada, por exemplo, considera a relevância dos sistemas de ensino por ente federativo, porém, estabelece que a simples existência destes sistemas não dá conta dos problemas

fundamentais da educação brasileira ante o centralismo de outrora. Sem a devida articulação colaborativa, associada ao financiamento exigido, a propagação de SME não poderia gerar resultados efetivos na inclusão dos dependentes da classe trabalhadora numa escolarização de qualidade, com as adequações regionais que resolvam os problemas das disparidades existentes no território nacional.

Analisar este fenômeno em sua totalidade nos permite levantar determinados questionamentos a partir de contradições da própria organização dos sistemas de ensino municipais, que teve um crescimento exponencial no estado fluminense, mas que não encontrou equivalência em outros estados da federação, permanecendo distante inclusive dos números dos demais estados da Região Sudeste.

Para tanto, apresentamos elementos importantes a partir da especificidade e da concretude municipal, estabelecendo sua relação com determinantes de maior escala, expressos nas normas legais. Esta legislação foi influenciada por articulações de frações da burguesia interna e externa, em confluência no Estado brasileiro sob o capitalismo dependente. Desta forma, ainda que a investigação considere as relações sociais a partir dos impactos decisórios em escala maior, é importante, também, buscar compreender como as relações locais de poder assumiram essas proposições a partir dos interesses locais.

A pesquisa propôs descortinar a realidade posta no momento histórico de promoção dos SME, que ocorreu de forma mais intensa na região da Baixada Fluminense. Este movimento se inicia por volta de 1999, após as definições da LDB 9394/96 sobre SME, se estendendo até os primeiros anos do século XXI. Inclui-se aí o período da criação do SME de Queimados, em 1999, e seus desdobramentos imediatos. Realizamos, por necessidade, uma leitura mais abrangente das condições objetivas dos anos 90, para compreender a totalidade que envolveu esses movimentos. A compreensão dos fatores determinantes locais em sua conjuntura macroestrutural nos permitiu uma análise da realidade do município *queimadense* em sua concretude. Buscamos expor a realidade municipal, assim como compreender a universalidade do período sócio-histórico que fez surgir a situação educacional de Queimados. O objetivo foi expor a problemática de uma maneira correta e multilateral.

Neste sentido, percebemos a importância de, partindo das condições materiais presentes no momento em que a política colocada é desenvolvida, resgatar o movimento histórico pelo qual esta se configurou. Com isso, o desafio colocado à investigação das políticas educacionais vai além da análise das concepções e propostas apresentadas em seus programas. Aprender seus elementos e contradições requer também uma investigação das

relações concretas através das quais estas políticas são implementadas em determinado contexto.

É importante que a investigação da política educacional avance para além da evidência dos grandes imperativos globais e das limitações que estes colocam às práticas comprometidas com a transformação da sociedade. E é igualmente fundamental que estas pesquisas possibilitem compreender a relação dialética entre as diversas dimensões da realidade investigada e como aquela atua na configuração da política educacional. A partir deste entendimento, observamos a necessidade imperiosa de investigar as contradições concretas que permeiam a implementação das políticas de descentralização da educação, considerando seus aspectos contraditórios. Saturar nosso objeto com as múltiplas determinações que o envolvem nos permite sair da compreensão da aparência e migrarmos para sua essência, a partir da captura do movimento da totalidade do objeto.

Considerando estas premissas, entendemos que a totalidade que inclui Queimados enquanto ente federativo envolve suas relações com o Estado do Rio de Janeiro, com o governo federal e suas respectivas políticas, além das exigências/pressões internacionais. Tais dimensões contribuem determinantemente para as definições que emergem em Queimados. Sua especificidade se apresenta dentro das condições materiais e na totalidade explícita, considerando inclusive as imposições das frações burguesas neste cenário, como será desenvolvido no capítulo 2.

A posição de Queimados quanto à promulgação da Lei 411/99, que cria seu SME, denota claramente esta elaboração: o sistema municipal enquanto elemento que surge a partir dos fatores determinantes que o envolvem, em conjunto com as ações locais, em face da possibilidade histórica pós CF 88 e LDB 9394/96, diante das proposições formais, ainda que contraditórias, de descentralização da educação. São estes os elementos que, conjuntamente, buscamos compreender.

Cabe assumir que o município de Queimados adota as mesmas prerrogativas jurídico-formais da CF de 88. É uma parte do território que carrega o todo. Quando assume criar um sistema de ensino próprio, traz as possibilidades e limites (legais) que os demais sistemas possuem. Então, ainda que se trate de uma particularidade, dentro de um contexto estadual específico, possui uma condição jurídica com potenciais semelhantes aos dos demais municípios que integram o território nacional sob capitalismo dependente, além de apresentar identificação e/ou semelhanças com os que optaram pela criação de um sistema de ensino próprio.

2 REFORMA DO ESTADO²¹, DESCENTRALIZAÇÃO E IMPACTOS NO REGIME DE COLABORAÇÃO

Alguns questionamentos aqui apresentados sobre as pretensões de descentralização no Estado brasileiro já foram discutidos em outros estudos.²² A maioria destes, apesar das variadas argumentações, tiveram como ponto comum a consideração das ambições de grupos progressistas que lutaram por políticas semelhantes, visando uma maior participação nas decisões de interesse público, especialmente no contexto de luta contra a centralização implementada pelos governos militares. Esta luta, assim entendo, é precipuamente uma luta de classes.

Entretanto, para compreender o presente estudo cabe explicitar algumas nuances a respeito da descentralização. Entendemos que a descentralização, a participação e a autonomia podem ser sustentadas pelo menos por duas perspectivas. Uma de ordem mais liberal, sobretudo na sua especificidade dependente. Conforme aponta Florestan Fernandes, os princípios liberais vinculam-se ao capital, que é determinante e proeminente no período em que se estabeleceu a política pública que estudamos, os anos 1990, com ênfase na eficácia administrativa e gestão eficiente. Outra perspectiva, mais democratizante, se configura como uma estratégia de natureza política que pretende garantir o processo de tomada de decisões coletivas, privilegiando o direito à educação para os trabalhadores e seus dependentes, e se aproxima das bandeiras de luta das décadas de 1970 e 80, com possibilidade de se contrapor ao centralismo do Estado sob tutela da classe burguesa. (ARRETICHE, 1999) Aliás, podemos

²¹A Reforma do Estado (1995) teria como cerne o ajuste fiscal, a fim de tornar o Estado Brasileiro um campo seguro aos investimentos das frações da burguesia sob o manto do capitalismo dependente. A fim de atingir a meta fiscal, o Estado promove uma série de mudanças que impactam diretamente a classe trabalhadora, retrocedendo em direitos duramente conquistados. Florestan Fernandes aponta para ações da ditadura civil-militar (1964) como articulações contra-revolucionárias, pois, “A burguesia não está só lutando, aí, para consolidar vantagens de classe relativas ou para manter privilégios de classe. Ela luta, simultaneamente, por sua sobrevivência e pela sobrevivência do capitalismo”. (FERNANDES, 2006, p.345). A contrarrevolução, sob o poder autocrático burguês, serviu de entrave à democracia burguesa de participação, ampliada, sob o governo de João Goulart (1961 a 1964), por conquistas sociais, políticas, econômicas e culturais vinculadas aos trabalhadores. A partir do conceito de contrarrevolução de Florestan Fernandes, Behring (2003), quando descreve a “reforma” do Estado de 1995, a denomina de contra-reforma porque estaria esvaziando as conquistas em progresso da classe trabalhadora a fim de ajustar o Estado Brasileiro aos interesses do grande capital. Segundo a autora “a contra-reforma do Estado brasileiro está ocorrendo no contexto de um pleno amadurecimento do capitalismo brasileiro e reedita o drama crônico como negação da radicalização democrática, se auto intitulando como “reforma”. (BEHRING, 2003, p.101) Desta forma, compartilho desta definição, porém, não pretendo utilizar a terminologia contra-reforma ao longo do texto, mas citar o termo reforma, que é mais comumente utilizado pelos demais autores citados para abordar sobre a relação do tema com a política de descentralização.

²² Cito alguns: Rivas (1991), Souza e Faria (2004), Oliveira (2008), Souza e Cardoso (2019), Arretche (1999), Casassus (1990).

estender a discussão sobre o uso apologético da descentralização, inclusive quando o regime se mostra extremista ou mais aberto.

A descentralização constitui-se como uma ferramenta que tende a dar à luz na consolidação dos regimes democráticos, e inverte nas cavernas durante as ditaduras. Porém, isso não significa necessariamente a prova da existência de uma ligação profunda entre democracia e descentralização. Porque no discurso oficial a descentralização é usada indistintamente nos dois momentos. (TOBAR, 1991, p.33)

Portanto, as proposições tomadas como descentralizadoras, a depender do propósito, “podem servir ao reforço do aparelho de dominação ou, por outro lado, constituir-se em mecanismo de participação da sociedade civil, tornando-se instrumento de expansão da lógica democrática.” (NARDI; MOTTA, 2019, 167)

Malini (2009) resume bem a disputa existente em torno da apropriação da descentralização enquanto política de Estado.

A febre democratizante, que culminaria na queda do regime militar em 1985 e desaguaria na Constituição, em 1988, tomava conta dos debates políticos nacionais, inflamados por discursos opositores a ditadura. A homogeneização de opiniões em torno do novo perfil político-administrativo brasileiro deixava claro que, em oposição ao centralismo de Estado caracterizado pelo regime militar recente, deviam-se estabelecer bases de consolidação de um padrão democrático de relações onde à autonomia administrativa fosse à condutora do processo. Assim, na concepção de Arrecthe (1998, p. 3) o que assistimos foi uma “convergência de opiniões”, onde pólos distintos do espectro político-ideológico elegeram a descentralização como princípio fundamental da reforma do Estado que se descortinava. Detalhadamente, enquanto o pólo mais à esquerda do espectro ensejava a consolidação das bases políticas mais democráticas, o pólo oposto – o da direita – dava sinais, através de seus anseios, de qual seria o modelo de reforma do Estado que vigoraria na década subsequente, qual seja um novo padrão de gestão alicerçado na eficiência e na eficácia administrativa. Fosse como fosse, estava posto o consenso em torno da descentralização como forma de inovação política, em oposição ao arcaísmo centralizador. (MALINI, 2009, p.65 - 66)

A política de descentralização, implementada a partir da Reforma do Estado desenvolvida nos anos 90, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sugeria em sua aparência uma maior autonomia dos entes federativos sobre a gestão de suas necessidades. Grosso modo, poderia se supor uma maior democratização das decisões em torno de políticas públicas que atendessem, efetivamente, às necessidades locais. No entanto, é possível analisar e compreender esta iniciativa para além da extensão do enunciado, e verificar sua essência e os reais fatores que implicaram nessa proposição.

Cabe, antes de prosseguir na análise, considerar que, ao capitanear a ideia de descentralizar para democratizar, o termo democracia não pode ser visto como conceito em si, mas, conforme Fernandes (1982 e 2009) como um termo que pode ser qualificado como burguês ou proletário. Ou seja, seu sentido e significado variam de acordo com os interesses

de classes. Este autor contrariou grande parte dos movimentos de esquerda do seu tempo, que faziam da democracia um valor universal. Para Fernandes (2018), a democracia, com base em Marx, Engels e Lênin, estava vinculada ao conteúdo de classe. Em “A Revolução Burguesa no Brasil”, o autor analisa a natureza da formação social da burguesia nacional no contexto do imperialismo, sua relação externa de dependência e a ausência de condições objetivas para o enfrentamento dos setores populares na luta de classes. A articulação destas três condições permitiu à burguesia e suas frações a ampliação de vantagens e privilégios com consequente negação da universalização dos direitos para os trabalhadores e seus filhos.

Ao tratar do capitalismo dependente, Fernandes (1982) define que a democracia nesta condição é restrita porque privilegia as classes possuidoras. Com isso, introduz-se um tipo particular de dominação burguesa, em que as classes privilegiadas rechaçam as pressões igualitárias da classe trabalhadora, resistindo aos movimentos que pleiteiam uma maior integração. Assim, a democracia restrita é uma forma de democracia de iguais que, associada à condição autocrática burguesa (FERNANDES, 2019), confere aos mecanismos representativos existência formal, mas socialmente ineficaz. Trata-se de uma democracia para as classes dominantes que exclui a maioria do povo, os trabalhadores, da política e dos direitos. Para o autor, a democracia burguesa é uma forma política que mantém a hegemonia da burguesia sem eliminar as representações da classe oposta do cenário político. Sendo uma democracia representativa, apoia-se na divisão de poderes, no sufrágio universal e nos direitos básicos para o exercício da cidadania. Essa forma de democracia nas nações periféricas sob o capitalismo dependente se traduz em maiores privilégios para as frações burguesas, e em mais mecanismos de controle social que participação política democratizante. (TÓTORA, 1999)

Ainda que venha se obter, mesmo que pontualmente, o alargamento da democracia, sob o capitalismo dependente e sua condição intrínseca de desenvolvimento desigual e combinado a democracia burguesa tende a ser mero formalismo. Essencialmente, esse modelo não permite a ruptura com as políticas de reprodução da desigualdade e não promove a educação pública e outras necessidades sociais de forma mais universal.

Muito embora essas políticas descentralizadoras sugiram uma maior participação dos mais diversos grupos civis e apontem para algum tipo de desenvolvimento social, existem limites nestas propostas, pois as mesmas não têm garantido a universalização da qualidade de ensino, mas, de fato, mantém ambiguidades e dualidade escolar.

A partir do exposto, podemos resumidamente tratar do papel proposto aos Estados nacionais sob o capitalismo dependente, suas representações e mecanismos de regulação e a

satisfação de interesses contraditórios. Objetivamos compreender a influência de documentos, frutos de acordos internacionais, nas políticas de descentralização e autonomia geridas pelo Estado Brasileiro a partir da reforma do Estado tramitada por volta de 1995. Também podemos apontar algumas políticas públicas educacionais implementadas nos anos 90, considerando as políticas neoliberais implementadas pelo governo FHC, evidenciadas na LDBEN 9394/96 e demais documentos regulatórios. O estudo de tais medidas contribui para nortear estudos que auxiliem na compreensão da proposta de municipalização do ensino evidenciada na Constituição Federal de 88. Cabe, no entanto, elucidar que esta não foi a primeira Reforma de Estado visando mudanças no âmbito administrativo para atender interesses privatistas e que objetivasse, em seu texto legal, a descentralização. O decreto Lei 200/1967 já trazia a descentralização como objetivo fundamental em seu artigo 6º quando dizia: “As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. **III - Descentralização.** IV - Delegação de Competência. V - Controle.” (Grifo nosso). Claro que a Reforma Administrativa de 1967 não passou pelo debate do Congresso Nacional, pois se tratava de um regime exceção, sendo promulgada pelo então Presidente Marechal Castelo Branco. (BRASIL, 1967)

Lobo (2019) aponta que, já nos anos 70, havia a ideia de reorganizar o Estado a fim de trazer uma tendência de gestão tecnocrática:

O Decreto 200/1967 (BRASIL, 1967) seria, portanto, parte de um pacote de legislações implementadas, a partir de uma comissão criada já nos primeiros momentos do golpe, reestruturando o Estado brasileiro a partir da configuração que se estabeleceu nos anos 1930, no governo de Getúlio Vargas, visando garantir o desenvolvimento econômico, e favorecendo a entrada de investimentos externos. O governo creditava os problemas econômicos à ineficiência da gestão pública, como a excessiva centralização e a falta de ações coordenadas. (LOBO, 2019, p.69)

Com isso, percebemos que a ideia de descentralizar com o argumento de aumentar a eficiência do Estado não seria algo novo no Brasil. Porém, apenas após a CF de 1988 foi possível pensar nesta reorganização tendo os municípios alcançado o status de entes federativos. Até a promulgação de 88, as relações de poder entre os entes federados foram determinadas pela centralização/descentralização, tendo, em alguns momentos, maior subordinação ao Estado soberano. Em outros momentos houve maior participação dos demais entes federados. Contudo, é na CF de 1988 que a autonomia dos entes federados é ressaltada como princípio fundamental na organização do Estado brasileiro. Com isso, a interdependência e a colaboração (não regulamentada) entre os entes federados na organização de seus sistemas de ensino seriam, aparentemente, fatores preponderantes na

organização da política pública educacional. Seus desdobramentos, sobretudo a partir da LDB 9394/96, acabaram proporcionando a elaboração de deliberações locais sobre a atuação no âmbito da administração pública, inclusive com a criação dos conselhos municipais e dos SME, o que, de certa forma, sugeria uma maior aproximação dos espaços de direcionamento com os de execução. Visto que o ente federativo municipal, a partir da escolha de criação do SME, não estaria mais sob a tutela de determinações do Conselho Estadual, ao assumir um SME o CME regeria sobre questões relacionadas a educação pública local, sendo o norteador de questões administrativas e pedagógicas, no âmbito da educação local.

Desta forma, apontamos a seguir, algumas forças e interesses que permeiam/dominam o Estado e que “pressionaram” a reforma dos anos 90. Assinalamos também as políticas de descentralização e os aspectos que nos permitem uma maior compreensão dos processos de democratização e/ou regulação, que tendem a reforçar a permanência do modelo de expropriação legitimado pela sociedade de mercado, com vistas à formação/escolarização para a produtividade. Considerando que a proposta atende mais a um projeto de desconcentração de responsabilidades ou de reestruturação do atendimento à população, focando-se na autonomia local. Temos nesta análise a compreensão de que o Estado não representa um agente neutro (LÊNIN, 2010), e possui em suas instituições fatores históricos bastante influentes no comportamento coletivo.

Desta maneira, tal discussão se faz necessária a fim de compreendermos o contexto histórico em que foi organizado o Sistema Municipal de Ensino de Queimados. Investigamos o atendimento a dita proposta de descentralização da educação, conforme a LDB 9394/96, enquanto política de gestão descentralizada que implica maior controle e participação nas decisões, inclusive por meio do CME.

2.1 A trajetória impositiva do capital na Reforma do Estado

Ianni (2009), ao analisar a trajetória política e econômica, auxilia no entendimento de que

as relações econômicas governamentais (em suas formulações teóricas doutrinárias bem como em suas realizações) podem revelar o modo pelo qual se organizavam e mudavam as relações entre classes sociais; além das relações entre os diferentes grupos sociais dentro de uma classe. É que a política econômica governamental pode ser considerada um momento particularmente estratégico, nas relações entre o político e o econômico, como dimensões essenciais e encadeadas da sociedade. Ela exprimiria, às vezes de maneira bastante clara o modo pelo qual as relações estruturais econômicas e políticas se organizam, antagonizam e modificam. (IANNI, 2009, p. 20- 21).

Segundo Ianni (2009), já é de longa data que o poder público parece se adequar às exigências e às possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil, isto é, “pelo subsistema brasileiro do capitalismo.” (IANNI, 2009, p. 27). O autor aponta que as políticas de Estado que prosseguiram objetivavam organizar e expandir a economia do país com base na associação com o capitalismo mundial. Segundo esta premissa, ao Brasil caberia modernizar a sua organização econômica e ampliar as relações com as economias mais desenvolvidas. Pensava-se que o subsistema econômico brasileiro somente poderia crescer se conservasse e desenvolvesse combinações com os centros hegemônicos para obtenção de tecnologia e de capital. “Obviamente que os partidários dessa estratégia política pretendiam se beneficiar das relações tradicionais de dependência características da economia do país.” (IANNI, 2009, p. 136)

Florestan Fernandes, em seu trabalho clássico sobre a “Revolução burguesa no Brasil”, destaca o fato de que, para entender o rumo da burguesia brasileira e as relações de dominação que se evidenciavam, cabe procurar uma orientação interpretativa com base na noção do desenvolvimento desigual interno em relação à dominação capitalista externa. (FERNANDES, 2006)

Tendo como ponto de partida o estudo de Florestan Fernandes, podemos compreender como o processo de internacionalização da economia e as determinações das agências internacionais sob o imperialismo são articulados internamente pelos operadores administrativos do Estado. Esses agentes contribuem ativamente para uma acumulação de capital interno, restrito a uma minoria capitalista, por meio da articulação das transformações externas, da cadência e da organização do capitalismo Mundial “como um ritmo de desenvolvimento desigual interno da economia brasileira, garantindo, politicamente, por uma ordem autoritária.” (OLIVEIRA, 2008, p. 44). Afinal, a dominação externa só se dá pela intermediação interna, sedimentada no capitalismo dependente.

Esta análise nos auxilia no entendimento de como a burguesia nacional, sob o capitalismo dependente, reverte o poder do Estado e da democracia, ainda que formal, a seu favor, se articulando ao mesmo tempo com o desenvolvimento capitalista internacional.

A Reforma do Estado brasileiro de 1995 foi sendo justificada como solução para as crises econômicas e como necessidade na implementação de determinado tipo de democratização de Estado, demanda expressa por setores da sociedade brasileira e por organismos internacionais. No entanto, a Reforma do Estado foi, de forma significativa,

induzida por fatores externos e determinada pelas alternâncias no panorama político e econômico internacional. Não foi a primeira vez, como já exposto, que o Estado brasileiro promoveu políticas nominalmente descentralizadoras com discurso de potencializar a eficiência, como no caso das reformas do período da ditadura civil-militar determinadas pelo Decreto Lei 200/1967.

Não podemos abandonar nesta análise da reforma a compreensão do papel do Estado que já dispomos a fim de compreender a que interesses uma reforma deste tipo pode atender. Afinal, o fato do Estado se colocar como gestor, executor e financiador das políticas das classes hegemônicas é inerente ao capitalismo, como já destacamos. O Estado inclina-se a operar dentro dos preceitos da classe dominante, sendo burguês em sua essência. Marx já denunciava isso quando afirmou que: “O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. (MARX, 2008, p.12) E, conforme Engels (1982), o Estado é, fundamentalmente, um instrumento da classe hegemônica que media as relações antagônicas entre esta e a classe explorada, sendo este Estado resultante da dominação econômica que se desdobra em dominação política.

A burguesia, ao controlar os processos de trabalho e, sobretudo, os meios de produção, constituiu-se como classe dominante, estendeu seu poder ao Estado, passando a capilarizar seus interesses por intermédio das legislações e demais normas. O Estado projeta a aparente neutralidade de suas ações, mas efetivamente se impõe de forma parcial. Marx e Engels (2008) apontam que essa parcialidade é resultado do antagonismo de classes, e o Estado “burguês” reproduz tal divisão, sustentando a dominação dos proprietários dos meios de produção, sendo, assim, um Estado de classe. Desta forma, ao garantir à burguesia a propriedade privada dos meios de produção o Estado legitima a dominação de classe, revelando seu caráter não universal. Isso transcorre por meio de regulamentações que protegem a propriedade privada, mantendo o status quo excludente; por meio do aparato repressivo, a fim de erradicar as possíveis contestações do proletariado; pela promoção de argumentos ideológicos, por meio das estatais de comunicação e das relações de mercado e produção inseridas na lógica do capital e propagadas como a única alternativa possível.

Apesar do que fora proposto, a Reforma do Estado, segundo Oliveira (2008) não trouxe mudanças promissoras e, “mantida a herança patrimonialista, não transformou o Estado do ponto de vista normativo e democrático permanecendo incapaz de garantir a gestão democrática e os direitos civis.” (OLIVEIRA, 2008, p. 46) Uma análise de conjuntura mais adequada, conforme Fernandes (2019), nos ajuda a entender que a condição de classes,

estruturalmente sedimentada, inviabilizaria qualquer proposição de democratização (de decisões e de acesso mais igualitário). Desta forma, enquanto a estrutura de classe sob a dominação burguesa prevalecer, a descentralização, enquanto política de promoção da democracia, não passaria de um discurso falacioso, contraditório com a condição patrimonialista do Estado brasileiro, mesmo em uma reforma posterior a reabertura política.

Sobre os anos 90, Sola (1999) aponta existia uma tendência a identificar um "bom governo" com a boa gestão da economia. Ele pontua que as suposições que balizaram o "*Consenso de Washington*" equivaleriam a um entendimento simplista e, até mesmo, universalizante do liberalismo, cuja origem se pautaria em uma compreensão de que toda a caminhada social transcorreria de uma maneira própria: os mecanismos de liberalização econômica e democratização deveriam interagir de maneira a crescerem mutuamente, porque atuariam sempre harmonicamente. As sociedades que sofreram regulamentações por parte dos organismos internacionais estariam inclinadas a um único modelo de desenvolvimento econômico e político, traçado pelo livre mercado, pelo Estado mínimo e pela orientação habitual de governo liberal: o Estado de Direito. Seria "uma democracia concebida em termos minimalistas, a saber, governo representativo, sobre o império da Lei" (SOLA, 1999, p. 42). Essas condições não são necessariamente impostas (Fernandes, 2009), mas, como compreendido no capitalismo dependente, trata-se de uma relação de colaboração entre as burguesias, interna e externa, que promovem ante o Estado brasileiro a anexação de linhas consensuais dentro do capitalismo. O objetivo é manter a expropriação e os interesses de frações da burguesia, tendo os organismos internacionais como fonte ideológica para os Estados capitalistas, sobretudo os periféricos.

Nesta linha, Gandini e Riscal (2008) observam que,

no Plano Diretor da Reforma do Estado, PDRE, a expressão, "Reforma administrativa", considerada desgastada, passa a ser designada "Reforma do Estado". Tal alteração de designação é significativa, pois, como veremos possibilitaria a transição da concepção de estado de direito para o entendimento do Estado como aparato estatal ou conjunto de órgãos governamentais. A soberania seria esvaziada e o principal poder definidor do Estado, o poder legislativo soberano, base do Estado de Direito democrático, reduzida a mera instância do governo. (GANDINI e RISCAL, 2008, p. 49)

Cabe aqui expor que a partir do final da década de 1970 a administração pública se tornaria mais setORIZADA e os serviços públicos passaram a ser aludidos como políticas públicas, especialmente nos setores da educação, transporte e saúde. Em oposição à definição de administração que assemelhava o público e o estatal, cresceu a concepção de administração em termos de gestão pública. O Decreto Lei 200/1967 já prenunciava o modelo de gestão

empresarial, reorganizando a administração federal e determinando o direcionamento para a reforma administrativa conforme os interesses da burguesia e suas frações. Neste sentido, a Reforma do Estado de 1995 retoma e acentua essa compreensão. Na década de 60, embora não houvesse o conceito constitucional do município enquanto ente federativo, como há na CF de 88, já havia, assim como nos anos 90, a visão de empresariado como política sob o capitalismo dependente. Desta forma, seja em um período em que a política se mostra mais aberta, como nos anos 90, ou em um regime mais fechado, como de 1964 até o fim da ditadura, o Estado brasileiro permanece sob a dependência que mantém a condição heterônoma, sem possibilidades reais de rupturas com esse modelo desigual e cuja democracia se mantém restrita e/ou no plano da formalidade representativa.

Florestan Fernandes (2019) aponta que a classe burguesa busca, de forma permanente, manter a organização de produção capitalista, pois esse modelo mantém sua hegemonia de classe e seus privilégios. Sendo assim, tanto em momentos de maior abertura política como em períodos de maior repressão, sua tutela sobre o Estado lhe permite organizá-lo de forma a manter as condições de exclusão, ainda que em momentos de maior abertura a democracia representativa seja empregada como sinônimo de promoção idealista de participação social ampliada.

O plano de Reforma do Estado dos anos 90 buscou promover mudanças conceituais crescentes no entendimento de público e estatal. Anteriormente, o conceito de coisa pública era confundido com interesse estatal, o que permitia ao Estado exercer seu controle "legal", inclusive sobre setores da esfera privada. Agora, com o Plano Diretor de Reforma do Estado²³ (PDRE, MARE, 1995), segundo Gandini e Riscal (2008)

o que é denominado de exclusivamente público é identificado como organização burocrática, o estado, que se apresenta prioritariamente como arrecadador e controlador de impostos. Nesse sentido, o estado, organização burocrática, detém o monopólio legal da taxaço, a qual teria como finalidade sustentar o aparato burocrático e o controle sobre os impostos. É explicitada, também, a existência de um campo público não estatal no qual o Estado não é obrigado a subsidiar direitos dos setores como educação, saúde, transporte etc. pertenceriam ao âmbito do mercado concorrencial, que o estado "regular-se-ia" por meio do gerenciamento de resultados. (GANDINI e RISCAL, 2008, p. 51)

²³ Publicado em 1995, de autoria de Bresser Pereira, considerado como marco da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Luis Carlos Bresser Pereira, então ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) definiu os principais elementos do dito Novo Estado Brasileiro, buscando a adequação da administração pública nacional a critérios da moderna administração gerencial por meio desse plano.

A proposta de reforma administrativa iniciada em 1995 foi designada de "Reforma do Estado" e, embora a noção de "público" tenha sido ampliada quando comparada com a de "estatal", em seu interior nenhum dos campos é bem determinado. Como destacam os autores, "Se o "público" não é entendido como uma localização institucional (espaço de poder sob a regência do Estado), assume, genericamente, a forma de um valor que passa a designar tudo que se refere às atividades sociais e civis." (GANDINI e RISCAL, 2008, p. 51) Tal compreensão, inclusive, favorece a injeção de recursos públicos em instituições privadas, comunitárias, confessionais ou nas denominadas filantrópicas.

As medidas de controle das finanças públicas têm determinado uma ampliação dos poderes do Estado na ordem econômica e social, percebida na utilização da ação tributária em suas mais complexas e diversificadas formas, justificadas pela necessidade de atendimento das carências e problemas sociais. Assim sendo, quando os operadores do Estado se deparam com a dificuldade em conciliar os interesses públicos por conta dos poucos recursos fiscais institucionais à disposição, uma outra lógica política entra em cena. Nesse caso, as políticas públicas atenderiam ao imperativo de conservar os resultados em níveis tidos como razoáveis ou suportáveis, conduzindo as demandas de forma a conciliá-las com os recursos existentes. Desta forma, "Diante das necessidades de acumulação de capital, o Brasil, ao longo dos anos 1990, promoveu a reorganização do setor público, tendo em vista o ajuste ao capitalismo internacional". (COSTA E ALCÂNTARA, 2019, p. 240). Desta forma, ainda que tenhamos algumas alterações na dinâmica estrutural, com novas ênfases nos anos 90, o capitalismo dependente mantém sua estrutura intacta, permitindo que o modelo de expropriação prosseguisse. A carta de 88 sofreu um considerável desmonte pela Reforma Administrativa, pois o reajuste na organização do Estado brasileiro apontou para uma continuidade de sua estrutura sob o capitalismo dependente. A Reforma de Fernando Henrique se apresentou de forma concreta em seu governo com a privatização de diversas estatais e com reorganização de tendência gerencialista em detrimento da universalização dos direitos sociais. Intensificou-se "a defesa da valorização dos mecanismos de mercado o apelo à iniciativa privada e as organizações não governamentais a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público." (SAVIANI, 2010, p.438)

O Estado pós-reforma se mostrou cada vez mais como um Estado fiscal, diminuindo ou mesmo se retirando do seu papel de financiador das políticas públicas, e buscou adequar e conformar as necessidades sociais aos êxitos ou reveses das políticas administrativas governamentais. Os planos que foram apresentados para essa reforma deveriam atender tanto

às definições das agências reguladoras internacionais como adequá-las aos novos parâmetros fiscais e padrões de organização econômica para os países periféricos.

Somado a isso, Gandini e Riscal (2008) apontam que, do ponto de vista dos objetivos dos agentes governamentais, as teses do “*Consenso de Washington*” e as agências reguladoras internacionais defendiam o estabelecimento de uma nova ordem global com base em um modelo de democracia representativa liberal, que preconiza o livre-mercado, o Estado mínimo e a liberdade de ação política e econômica dos indivíduos. Ao analisar os elementos que compõem a totalidade das relações políticas em conjunto com os acordos sugeridos pelos organismos internacionais, percebemos que estas novas orientações não reduziram o nível de dependência, mas arrefeceram o capitalismo dependente, pois, com esta nova dinâmica neoliberal os Estados periféricos acomodaram suas estruturas a uma condição política e fiscal que permite maior segurança e fluidez nas parcerias com o setor privado.

Entretanto, no Brasil, Gandini e Riscal (2008) retratam que houve uma espécie de deslocamento das demandas da esfera pública, antes entendidas “como pertencentes à esfera estatal, para um setor anfíbio, designado, genericamente, de público não estatal, que estabeleceram um espaço institucional fora do campo exclusivo de ação do Estado”. (GANDINI e RISCAL, 2008, p. 59 e 60) Se analisarmos esse deslocamento conceitual e o consideramos dentro da totalidade, podemos perceber o quanto a relação público-privada adquiriu mais espaços no atendimento a demandas públicas a partir da Reforma do Estado.

Souza (2008) ressalta que a crise do modelo econômico que fundamentou o Estado capitalista nas décadas finais do século XIX até meados do século XX, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, acarretou uma abrangente reestruturação política e, conseqüentemente, econômica e cultural em sua dinâmica. Os reflexos destas mudanças são claramente percebidos nos distintos setores de produção e institucionais, tanto no domínio privado quanto no público. Trata-se de um novo “padrão desenvolvimentista” em que a esfera econômica se constitui na “mola-mestra” em torno da qual se articulam o social e o educacional, sendo também a referência maior de orientação das políticas públicas em geral e educacionais em particular. Afirma Souza (2008) que as concepções que destacavam a educação como investimento “deram lugar a uma concepção de educação como capital técnico, associada a um novo paradigma econômico, o que pressupõe e requer novos enfoques, novos modelos de gestão, novas prioridades.” (SOUZA, 2008, p. 91)

Saviani (2010) reforça esta tendência de retorno a uma compreensão tecnicista da educação ao apontar que “Na década de 1990, com a ascensão de governos ditos neoliberais

em consequência do denominado Consenso de Washington, promovem-se nos diversos países reformas educativas caracterizadas, segundo alguns analistas, pelo neoconservadorismo.” (SAVIANI, 2010, p. 423).

A fim de assegurar a realização, na esfera internacional, de políticas macroeconômicas e de desenvolvimento social congruente com essas novas diretrizes de orientação padronizada e global, principalmente nos países de economias subdesenvolvidas, Souza (2008) pontua que

os organismos internacionais de desenvolvimento - os grandes mentores teórico-políticos do capitalismo contemporâneo - como Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - elaboraram e divulgaram as diretrizes gerais e orientadoras das Reformas de Estado, em especial, do setor educacional, o que é perceptível por meio de seus documentos oficiais.” (SOUZA, 2008, p.91 e 92)

Nesta análise, ficam evidenciados, nos diferentes países e continentes, os objetivos centrais que orientam as reformas de Estado percebidas na década de 1990. Seriam eles: a melhoria da eficácia da atividade administrativa, a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, a diminuição das despesas públicas e, de forma expressiva, o aumento da produtividade na administração do Estado. (SOUZA, 2008) Ora, essa premissa de modelo de Estado não se constituiu exclusivamente no Brasil, mas foi fruto de entendimento comum construído a partir de uma relação de dependência que permitia remodelar os diversos Estados segundo a lógica de acumulação do grande capital. As burguesias no capitalismo dependente mantêm assim a efetividade do projeto de acumulação quando evocam em seus Estados de pertencimento o modelo de Estado Neoliberal. Mantendo a eficiência sobre o controle fiscal, tais instituições garantiriam segurança às burguesias para prosseguirem em seus projetos de expropriação contínua sem grandes surpresas. Nesta linha, vemos que a continuidade da dominação prossegue, ainda que com nova roupagem, pois

Coerente com sua lógica econômica e política, o poder burguês fez da iniciativa privada e de seu sistema um verdadeiro bastião, que protege e une os interesses privados internos e externos (agora associados ao poder público também no nível econômico). Em nome do “desenvolvimento econômico acelerado” ampliou-se e aprofundou-se, portanto, a incorporação da economia nacional e das estruturas nacionais de poder à economia capitalista mundial e as estruturas capitalistas internacionais de poder. (FERNANDES, 2006, p. 257)

A dependência se mantém na contemporaneidade e, alimentada pelo capitalismo globalizado, se materializa nas reformas efetivadas no Estado, com valorização das políticas de ajuste fiscal e de estabilidade monetária. Uma política de controle na execução de gastos adequados em educação, saneamento básico, saúde, previdência, habitação e assistência social, bem como de falta de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento de

tecnologias mais robustas e competitivas fazem com que os países periféricos tenham dificuldades de ascender à condição semelhante de países desenvolvidos no âmbito político e social e, conseqüentemente, na economia.

Na perspectiva de classe dos bancos multilaterais, o nível de crescimento social/econômico de determinado país está diretamente relacionado à capacidade de desenvolvimento intelectual e humano de seus trabalhadores. De certa forma, imprime-se nesta lógica a necessidade de generalização da educação básica, ou mesmo de investimento prioritário na formação básica dos trabalhadores, com a qual eles teriam melhores condições de ingresso no mercado de trabalho, de adequação às novas e maiores exigências do processo produtivo como um todo. De acordo com esta concepção, isso já representaria uma das etapas do processo de equalização social, na ótica dos bancos.

Bruno (2008) aponta para esta distorção da ideia de educação na lógica do capital quando elucida que

Se, para os trabalhadores, a educação é um processo fundamental para o desenvolvimento de inteligência e de produção de conhecimento, na diversidade em que se apresentam, e o saber é um instrumento para combater as iniquidades de que são vítimas, do ponto de vista do sistema de ensino dominante (estatal e privado), a educação voltada para a população trabalhadora nada mais é que a tradução da dominação, em que o saber opera como tradução do poder e o processo formativo é visto como mero processo de produção e capacidade de trabalho. (BRUNO, 2008, p. 37)

Com isso, pretende-se moldar os mais diversos sistemas educacionais dos inúmeros países e, por que não, continentes inteiros, às necessidades decorrentes da complexidade que sustenta a cadeia produtiva.

Desta forma, a educação passa a ser desenvolvida nesse sentido, e se consolida na Reforma do Estado como setor público não estatal. Sendo a educação concebida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, foi aberto espaço para agrandar a um aglomerado de agentes de interesses do setor privado. Além disso, diversos desses agentes têm sido favorecidos como mediadores na definição das demandas sociais e como colaboradores na definição do que se espera como resultados, estratégias de desempenho e financiamento para a educação.

Neste raciocínio, entendendo que qualquer política só pode ser explicada a partir do todo, caberia entender de forma mais profícua em que medida a proposta de descentralização assumiu um caráter maior de desconcentração em comparação com a aparente democratização das decisões. Investigar se a criação de sistemas de ensino por entes, preconizada na LDB, de

fato contribuiria para uma maior participação local, ou se sugere uma transferência de responsabilidades, em sua essência.

2.2 Reforma educacional nos anos 1990 e a descentralização/municipalização no ensino público: diálogo com a produção

Neste item, desenvolvo um diálogo com algumas produções sobre descentralização e municipalização pós-reforma de 1995, concebendo esta “reforma” como, essencialmente, uma contra-reforma (BEHRING, 2003), e entendendo que, apesar de algumas diferenças conjunturais, há elevada continuidade nas duas reformas (1967 e 1995) no sentido de perpetuar o capitalismo dependente.

Desta forma, assumindo os aspectos acima mencionados como elementos fundamentais da totalidade que compreende meu objeto, ressalto que determinadas ambições relativas à descentralização enquanto processo de democratização de acesso e decisões seriam, possivelmente, uma pauta constitucional. Principalmente, considerando as lutas pela autonomia dos entes nos anos 80, visando uma lógica mais inclusiva nos processos decisórios. Segundo Souza e Cardozo (2019), a descentralização foi tema central na agenda de democratização deflagrada na década de 1980, como uma forma de reagir à concentração de decisões. Inclusive, segundo os autores,

a ideia do federalismo cooperativo fortaleceu-se na década de 80 (século XX), no contexto da redemocratização do país, quando os movimentos em favor da constituinte ampliaram a luta, pela democratização da educação, defendendo a educação como direito social, reivindicando a participação na definição das políticas educacionais. [...] o planejamento educacional na década de 80 do século XX, foi marcado pelo discurso da descentralização e da defesa da modernização da escola pública. (SOUZA e CARDOZO, 2019, p.149)

No entanto, após o encontro e a elaboração do documento de Jomtien, em 1990, esse contexto teria mudado, acarretando outras mobilizações legislativas a fim de contemplar uma outra ideia de descentralização, mais condizente com a ideia de repartição de responsabilidades, como poderá ser visto ao longo da discussão.

Cabe esclarecer que tal discussão decorre de períodos anteriores no Brasil. Segundo Tavares (2003), o tema da gestão municipal da educação tem origem em múltiplas tendências de análise, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Várias propostas formais quanto à descentralização do ensino para os níveis subnacionais vinham ocorrendo na América Latina, tanto em governos democráticos quanto em ditaduras militares, e

apareceram, ainda, como sugestão dos organismos internacionais como a OEA, a Unesco, o BIRD e o BID etc.

Tavares (2003) pontua que no Brasil a proposta de atribuir ao município o Ensino Fundamental e a Educação Infantil está presente já na legislação educacional do período militar e ganhou fôlego com os programas implementados nas décadas de 80 e 90, nos permitindo inferir que esta responsabilização é uma das principais metas das políticas educacionais das últimas décadas. Segundo Tavares (2003), a análise dos dados estatísticos mais recentes dá ideia da crescente e irreversível municipalização das matrículas. “A municipalização, ou seja, esta forma de descentralização do ensino foi estratégia já configurada no bojo da Lei 5692/71 como desresponsabilização com a expansão e democratização do ensino num contexto concentrador” (p.246). E, tal como apontado por Arelaro,

a descentralização é a expressão de que os detentores do poder não estão seriamente empenhados no compromisso democrático educacional. Se estivessem, teriam, coerentemente, proposto – como fizeram nas áreas que lhes interessavam – uma mudança radical, uma lei basicamente centralizadora. (ARELARO, 1980, p. 196)

Tavares (2003) ressalta que a Constituição de 1967 mantém a organização de sistemas de ensino como competência da União e das unidades federadas, e que a Lei n. 5.692/ 71 aponta para a progressiva responsabilidade dos municípios na manutenção e oferta do Ensino de 1º Grau. A autora ainda ressalta que, tomando como referência o contexto histórico, se tratava de um período de extrema centralização política.

Segundo a autora, a descentralização é um dos temas centrais da política educacional nas últimas décadas. Esta aponta em seu trabalho que há um histórico anterior de responsabilização dos poderes subnacionais pela educação básica. Apesar disso, o período da ditadura civil militar esteve marcado pela centralização autoritária e tecnocrática, como é exemplo a legislação educacional, o que resulta na importância de medidas descentralizadoras mais expressivas, que aparecem como reação ao período autoritário. Levamos ainda em consideração que a política educacional mais recente tem suas origens no que se delineou a partir de 1985, com a reabertura política. Krawczyk (2008) resume essa compreensão ao afirmar que

No final da década de 1970, no bojo da luta pela democratização do país, intensificou-se a pressão dos estados e dos municípios por maior descentralização fiscal e política, em oposição à política de centralização do regime militar. Esse processo culminou com a Constituição de 1988, que promoveu maior descentralização, beneficiando os municípios em vários aspectos: adquiriram status de entes federados, o que lhes conferiu maior autonomia; seus recursos fiscais

aumentaram em virtude da criação de impostos próprios e do aumento das transferências efetuadas pelos estados e pela União; e conquistaram o direito de reger-se por lei orgânica própria. O crescimento da esfera municipal a partir dos anos 1990, ancorado nos benefícios outorgados pela Carta de 1988, expressa interesses sociais distintos, que refletem não somente as determinações macropolíticas, mas também aspectos referentes à disputa em torno da hegemonia política local. Está associado à expectativa, por parte dos setores progressistas, de acercamento, pela comunidade local, às estruturas de poder; à possibilidade de construção de um espaço de produção de políticas públicas com participação social; e à necessidade de encontrar formas mais eficientes de resolver os problemas sociais. Mas é também o resultado de uma tendência internacional de descentralização da gestão pública; de disputas pela hegemonia política local e/ou pela possibilidade de mais recursos provenientes da arrecadação tributária descentralizada e por maior autotomia na alocação desses recursos. (KRAWCZYK, 2008, p.813)

Fernandes (2012), ao falar sobre o caminho da descentralização da educação nacional, dispõe que

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. (FERNANDES, 2012, p.67)

No entanto, foi a CF de 1988 que introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e de implementação das políticas sociais públicas, reconhecendo o município como ente e instância administrativa. Na educação formal escolarizada, de acordo com o artigo 211, foi criada a possibilidade de organização de “seus sistemas de ensino”, em colaboração com a União, os Estados, além do Distrito Federal. Informa o texto legal em seu caput: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” O sexto inciso do artigo 30 determina que os Municípios devem manter cooperação técnica e financeira com a União e com os Estados através dos programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental. Informa o inciso VI: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.”

Por meio dessa colaboração, e através de seu órgão administrativo, o município poderia criar normas complementares e metodologias pedagógicas que atendessem às suas especificidades. Caberia aos municípios seguirem as leis constitucionais federais e estaduais, além da manutenção da articulação, considerando que ficou determinado aos municípios que mantivessem a cooperação técnica e financeira com a União e com os estados no que diz respeito à Educação Infantil e de Ensino Fundamental. Desta maneira, o município poderia

administrar seu sistema de ensino, estabelecendo normas complementares e metodologias pedagógicas que atendessem às suas demandas locais. Nestas condições, os municípios seguiriam as leis federais e estaduais, além da manterem a articulação necessária.

No que concerne à educação no município, as competências e os recursos financeiros para o seu desenvolvimento e a sua manutenção foram estatuídas na CF/1988, nos artigos 211 e 212. Ao se tornar ente federativo, o município contraiu atribuições que delimitam também a sua autonomia, houve descentralização desse processo, ocorrendo a transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito às funções públicas, do governo central para governos locais. Tal fato remete a histórica tensão entre a centralização e a descentralização, revigorada desde a assembleia nacional constituinte, quando se buscava, sobretudo, descentralizar o sistema tributário nacional e revigorar o sistema federativo. O aprofundamento desse processo de descentralização manifestou-se na segunda metade da década de 1990 no contexto da reforma administrativa do estado brasileiro ponto de tal processo encaminharam-se, também, as Reformas na educação. (OLIVEIRA, R.C; TEIXEIRA, B.B, 2015, p.183)

Com isso, os municípios brasileiros passaram à condição de entes federados, com autonomia relativa, para que formulassem políticas educacionais por meio da criação dos seus próprios sistemas de ensino, configurando uma descentralização jurídico administrativa neste novo momento vivenciado no país. Cabe destacar que a compreensão da construção de Sistemas de Ensino, proposto na CF de 1988, abriu amplos debates sobre o próprio conceito de Sistema e se a proposta de fato pretendia estipular uma variedade de sistemas locais ou algo diferenciado. Fato é que a regulamentação desta proposta, na LDB, do 8º ao 18º artigo, definiu uma compreensão de Sistemas de Ensino por entes federativos. Tais artigos indicam as competências prioritárias de cada ente federado e o que cada sistema contempla (federal, estadual e municipal). Entretanto, as competências materiais, administrativas, que no limite anunciam as incumbências de cada ente, carecem, até hoje, de lei complementar, conforme prescrição constitucional.

Constata-se que, até então, os municípios detinham apenas o sistema administrativo, vindo, então, a ser-lhes facultado o direito de emitir normas e estabelecer políticas. Isso visava a implantação do regime de colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas, ao menos na lei, entre as três esferas de poder (União, estados e municípios). (BITTENCOURT, 2009). Cabe acrescentar que, Segundo Souza & Faria (2004), o tema da Educação Municipal se fez presente nas discussões políticas e nos atos legais desde a época do Império, tendo sua culminância na criação dos sistemas públicos de ensino no Brasil: inicialmente no âmbito estadual, através das CFs de 1934 e 1946, e, mais recentemente, por intermédio da CF de 1988, na esfera municipal.

A década de 1990, em termos de reformas no Estado e, por conseguinte, nos serviços públicos, representou um período diferenciado no Brasil. Embora as reformas no âmbito educacional tenham se iniciado no início da década, só ganharam maior força e alcance nacional na segunda metade dos anos 90, com o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A despeito da existência de algumas iniciativas de reformas da educação nacional, como, por exemplo, o Plano Decenal de Educação²⁴, assinado durante o governo Itamar Franco em 1993, estas, segundo Oliveira (2008) “não passaram de tentativas que ficaram no papel. O referido Plano Decenal teve como objetivo implementar no Brasil a reforma educacional que traduziu os compromissos firmados pelo governo em Jomtien” (OLIVEIRA, 2008, p. 127). Esta conjugação nos permite compreender a totalidade em que foram exercidas as escolhas políticas que fomentaram a descentralização materializada na criação de sistemas municipais de ensino, nos moldes da LDB, por entes federativos.

Ainda segundo a pesquisadora, os organismos internacionais vinculados à ONU, trabalharam “a fim de obrigar os países em desenvolvimento a reformar seus sistemas de ensino, a fim de assegurar as condições necessárias à realização da produção capitalista” (OLIVEIRA, 2008, p. 128). No entanto, esta condição se reporta mais ostensivamente a uma pressão relacionada aos interesses solidários da burguesia (nacional e internacional) do que um fator estrutural inevitável. Ou seja, sob o capitalismo dependente as proposições internacionais tiveram significativa expressividade nas políticas nacionais de educação.

Nesse contexto, a descentralização apresentada como modelo administrativo das reformas dos anos 90 tem como fundamento a flexibilização e a desregulamentação da gestão pública, seu principal argumento na busca de melhoria a partir da diminuição de mediações no atendimento ao cidadão, que financia as políticas enquanto contribuinte. Neste contexto, se deu não só a emancipação do município de Queimados, em 1990, como também foi desenvolvida a proposta de criação do Sistema de Ensino local em consonância com o projeto de descentralização.

Começa a ocorrer então o processo de descentralização conforme a LDB 9394/96, sobretudo a partir da tentativa de municipalização, defendida como a possibilidade de conceder às populações um controle maior sobre a gestão das políticas públicas pela aproximação com os meios de decisão e gestão destas. Pesa nesta assertiva, como afirma

²⁴ Documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial.

Silva (1997), a crescente compreensão de que "o processo de democratização que o país viveu fez aumentar simultaneamente o interesse por movimentos descentralizadores, como se descentralização fosse sinônimo de democracia." (SILVA, 1997, p.352)

Com isso, a administração dos sistemas de ensino, seguindo as orientações gerais no quadro de reformas do Estado brasileiro, passa a ser orientada pelo princípio da descentralização, nos moldes da reforma e sob os princípios neoliberais que a sustentaram.

O argumento do governo FHC para alterar a Constituição foi a de que a carta magna dilatou os compromissos do Estado para com o setor educacional, atendendo a interesses e aspirações dos diversos grupamentos sociais sem a necessária avaliação do potencial de ação governamental para atender nos respectivos moldes. Especialmente sobre a educação, o governo citado "considerou que a Lei Maior ampliou em muitos os compromissos do governo para a educação, gerando uma complexidade da gestão, não deixando clara, nem coerente, a divisão entre as responsabilidades e competências de cada um das respectivas esferas de governo" (OLIVEIRA, 2008, p. 130 e 131). Esta percepção sobre a organização do Estado que FHC preconiza define os limites fiscais de um Estado que propõe manter-se incorporado às políticas internacionalizadas no âmbito de sua organização. Isso se dá em função dos ajustes financeiros que buscam atender às demandas sociais de sua população dentro dos limites fiscais impostos pelo capitalismo dependente. Ao considerar estes limites, o Estado anexa um modelo de gestão que traz restrições em nome da segurança jurídica e financeira, a fim de evitar tensões ou rupturas que possam prejudicar os interesses das frações burguesas que se beneficiam desta condição.

Segundo Oliveira (2008), a descentralização da educação nos segmentos administrativos, financeiros e pedagógicos aconteceria não só como uma transferência de incumbências – dos órgãos centrais para os locais, da União para os estados e destes para os municípios –, mas envolveria também um movimento de transferência direta de certas responsabilidades de órgãos do sistema para as escolas.

Desse modo, as reformas educacionais encaminharam determinações administrativas cujo referencial seria a lógica da economia privada. Na gestão da educação pública, os modelos embasados na administração flexível seriam concebidos, segundo Oliveira (2008), "na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, para os quais a escola é fortalecida como núcleo do sistema." (OLIVEIRA, 2008, p. 132) Com isso, se examinarmos a totalidade que envolve os processos e concepções envolvidos neste momento histórico, observamos que as reformas educacionais dos anos 90 trouxeram a descentralização que

culminou no ideário de ampliação da autonomia das escolas. Entretanto, este movimento teve como contrapartida o aumento significativo da carga de trabalho administrativo sem a real correspondência em termos de condições de infraestrutura nas unidades de ensino.

Em grande medida, a lógica desta reforma educacional “considera a educação à semelhança do mercado: um negócio, e, neste âmbito, cabe aos gestores educacionais conduzir a educação como a visão gerencial cujo objetivo é corresponder às determinações da reprodução do capital.” (SOUZA E CARDOZO, 2019, p.137)

Krawczyk (2008) destaca que a descentralização da educação – colocada pelas declarações oficiais, no âmbito nacional e no internacional, como uma propensão moderna dos sistemas mundiais de cunho educativo – tem sido não só a meta prioritária das políticas na área, construídas na região na década de 1980, mas também tem apresentado coesão às políticas educacionais nas duas décadas que sucederam. Segundo a autora,

as preocupações que rondam essa reforma pouco têm a ver com questões propriamente educativas e muito mais com a busca da nova governabilidade da educação pública, distinta da que imperou no modelo de Estado de bem-estar social.[...]a reforma educativa foi concebida no marco de um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista, sobre a lógica dos binômios globalização/comunitarismo e centralismo/localismo (descentralização). (KRAWCZYK, 2008, p. 62)

Neste processo, apresenta-se o pressuposto de que a gestão local seria a forma mais concisa de adequar os custos e benefícios de seus serviços públicos e privados, possibilitando, dessa forma, aprimorar os recursos do setor público e a qualidade dos produtos e serviços locais. A imposição da descentralização e da privatização da gestão pública segue como condição inevitável e essencial na atual conjuntura.

O novo modelo de gestão de sistemas educacionais exclui, dentre os princípios de organização da educação pública, o sentido político de sua associação com Estado nacional e, ao mesmo tempo, propõe uma organização descentralizada, "de soluções simples e eficientes" que tende à atomização dos espaços e instituições e a delegação de competências ao setor privado.[...] mantem-se o Estado no lugar de promotor dos câmbios educacionais, mas não como único ou principal responsável do fornecimento de condições adequadas de ensino e/ou de um planejamento centralizado, mas pela institucionalização no governo federal de novos mecanismos de avaliação e controle. (KRAWCZYK, 2008, p.63 e 64)

Desta maneira, no lugar de um Estado comprometido com o social apresenta-se um Estado com um perfil avaliador. E é essa complexa combinação entre centralização e descentralização na gestão da educação que faz a Reforma parecer ao mesmo tempo “liberalizadora e autoritária”. (KRAWCZYK, 2008)

Fernandes (2018), ao abordar o Estado dentro da dinâmica do capitalismo dependente, ressalta que a organização capitalista acomoda a ideia de Estado à uma flexibilidade que lhe permite, por vezes, ser mais autoritário, e, em outras, mais aberto, ainda que seu modelo de democracia seja restritivo. Desta forma, o Estado, enquanto comitê da classe burguesa, busca gerenciar as políticas de acordo com a necessidade que melhor acomoda os interesses e aspirações das frações burguesas.

O modelo de organização e gestão da educação que implanta a reforma no Brasil está definido pela LDB, tendo como uma de suas dimensões a descentralização das diferentes instâncias de governo que culmina na municipalização.

Nesta linha, defende-se que a descentralização dos diferentes órgãos do governo possibilita direcionar os gastos públicos para objetivos mais específicos, tornando mais eficiente os investimentos na melhoria do Ensino Fundamental. Aumenta as condições de interação local dos recursos públicos, dos privados e dos não-governamentais para custeio dos programas sociais, e permite uma melhor e mais célere resposta às necessidades e demandas dos usuários devido à proximidade entre os problemas e a gestão.

No entanto, segundo Krawczyk (2008),

pesquisas realizadas no Brasil, no Chile e na Argentina vêm demonstrando o espírito focalista, fragmentário e privatista da Reforma, por meio da falta de compromisso da União, da redução do financiamento público para educação e da influência das condições de desenvolvimento dos municípios ou províncias, e que pouco tem a ver com a organização territorial e política dos mesmos. Ainda que, como dizemos, na definição dos dispositivos legais nacionais ela vem intervir.” (KRAWCZYK, 2008, p. 66).

A autora, na obra citada, apresenta diversas fontes que balizam sua informação, evidenciando o caráter contraditório deste processo. Essa situação, resultante do capitalismo dependente, demanda uma relação de domínio sobre o Estado, dificultando ou mesmo impedindo que este cumpra inclusive as funções mais básicas que exerce no centro do capital, como políticas redistributivas, garantia de direitos sociais básicos (ainda que de forma discutível) sem prejudicar o processo de acumulação do capital.

O Estado se torna um elemento central de garantia de sua acumulação, necessitando da constituição de instrumentos burocráticos de controle e seguindo acordos internacionais, porém, sem a correspondente responsabilidade revelando tais conexões. As proposições construídas por documentos internacionais, respaldadas por interesses da burguesia sob o capitalismo dependente, contribuíram para elevar o discurso de que o Estado não precisa gastar mais com questões sociais pois grande parte dos problemas sociais

ocorrerem em função do mal atendimento às demandas de serviço público, pela falta de organização e eficiência. Argumenta-se que essa melhoria seria possível pelo aumento do controle social nas várias instancias dos entes ou pelas parcerias público privadas, que exerceriam com maior eficiência determinadas atividades de interesse público.

2.3 O denominado regime de colaboração e as políticas educacionais (1990 a 2010)

Cabe agora apresentar um panorama sobre as políticas públicas para a educação que permitiram ou mesmo fomentaram o desenvolvimento do SME de Queimados, a fim de compreendermos toda a conjuntura que priorizou o desenrolar da proposta de descentralização por meio do “regime de colaboração” entre os entes federativos.

A educação nacional assume a colaboração como princípio, conforme explicitada nos artigos constitucionais: o artigo 23, que diz ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988), e artigo 211, que afirma que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (BRASIL, 1988). Pressuposto também do SNE,²⁵ que aparece com a nova redação dada ao artigo 214 pela EC nº 59/2009, no quarto artigo: “[...]A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...]”. Por este regime não ser devidamente regulamentado, apresenta-se como desafio para a execução de políticas educacionais de acesso mais igualitário e permanente em um país profundamente desigual, de dimensões continentais expressivas e com uma considerável dívida histórica quanto à obtenção e preservação de direitos sociais.

Araújo (2018) aponta que a cooperação federativa é marcada, ao longo dos últimos 30 anos, por ausência de responsabilidade e ambiguidades, no âmbito do legislativo e do executivo, respectivamente. Falta de responsabilidade do legislativo por não atender o dever constitucional de regulamentação da matéria ao longo desse período. Ambiguidade do executivo por não pautar o referido dever constitucional, tendo um acúmulo considerável e certo consenso na área de educação sobre a aceção do regime de colaboração e “permitindo que o debate fosse direcionado por premissas e propostas diversas, muitas vezes antagônicas” (ARAÚJO, 2018, p.911).

²⁵ O Sistema Nacional de Educação organizaria as responsabilidades pela educação de todo o país, distribuindo as funções entre os municípios, estados e a União. O SNE teria também a função de determinar como essas três esferas de governo devem trabalhar juntas pela educação brasileira.

A finalidade de alcançar resultados com certa homogeneidade, sem que houvesse centralização de competência, mas uma relação complementar, com definições claras das atribuições dos demais entes federados, seria algo esperado, por grupos mais progressistas do pacto federativo, a partir de uma atuação conjunta. No entanto, as condições concretas imbricadas na totalidade histórica do momento, considerando as relações de dependência e seu peso nas políticas públicas, sobretudo nos países periféricos, tensionariam e dificultariam tais ambições. Pela análise das combinações políticas concretas, internas e externas, é possível verificar que a regulamentação de um sistema colaborativo que garanta condições mais favoráveis à educação pública gratuita e de qualidade evidente em toda extensão nacional não aconteceu porque os interesses reais de provê-la passam longe dos interesses do capital, que não corresponde à ideia de um Estado que dê conta destas necessidades, pois este está em consonância com a realidade do capitalismo dependente.

Fernandes (2014) mostra que a transição pactuada que culminou na promulgação da Constituição de 88 trouxe dificuldades às intenções de rupturas e de melhorais para a classe trabalhadora. A ideia de um Estado dedicado às questões sociais, à democracia não restritiva e à soberania nacional esbarrava com a preservação dos mecanismos de autodefesa e dos privilégios da classe dominante com a proteção jurídica dos interesses do capital internacional e a manutenção do papel “moderador” das forças armadas, conforme o artigo 142. A manutenção das estruturas responsáveis pela dependência externa e pela segregação social é uma evidência de que a Constituição Cidadã não promoveu condições de ruptura com os mecanismos que mantêm os trabalhadores em condições de subalternidade e de expropriação.

Diante disso, o discurso da descentralização por meio da sistematização e da colaboração entre sistemas não poderia ser concretizado ou, na melhor das hipóteses, só se concretizaria nos limites financeiros impostos (com ênfase na estabilização fiscal) pela inclinada política estatal aos interesses dominantes, duplamente articulados. Sarmiento (2005) traz algumas análises do período histórico de construção da CF de 1988.

Pode-se dizer que, também no Brasil, a partir da década de 1980, a realidade educativa caracteriza-se como um processo em simultânea crise: consolidação da escola de massas e deslocamento da política educativa da esfera da democratização para o universo da modernização. As mobilizações sociais e os conflitos dentro das classes dominantes reaparecem quando o crescimento cai e o Estado se submete a um plano de estabilização acordado com o FMI, com as recomendações de descentralizar, desestatizar e conseqüente novo surto de internacionalização. Em meio a conflitos e demandas, uma intensa mobilização garantiu alguns espaços de democratização na Constituição de 1988. (SARMENTO, 2005, p.1368)

Quanto à educação, faltou uma definição clara do estabelecimento de ações integradas dos entes federados para prestação dos serviços educacionais em extensão nacional por meio do regime de colaboração, como previsto no artigo 211, de maneira que garantisse a oferta de educação com “padrão de qualidade”, como disposto no texto constitucional, artigo 206, inciso VII. Obviamente que a viabilidade de cumprimento das propostas de integração excede a necessidade de definição, no entanto, esta ausência já denota uma despreocupação dos agentes públicos do Estado de darem conta das demandas sociais que lhes caberia.

Devemos considerar que a realização da CF de 1988, apesar de representar um avanço histórico, foi construída sob condições contraditórias (PRESTES, 2018). A década de 1980 foi marcada pela intensificação de lutas pró democratização e pela transição do fim da ditadura civil-militar para redemocratização. Apesar da condição pós 1964 não ser mais admitida por várias representações políticas e grupos de expressividade da sociedade civil, e da transição ser uma necessidade, a elaboração da Constituinte foi permeada por contradições que não podem ser dissociadas do seu texto final. A ANC não foi soberana e não foi autônoma; não estava acima do congresso, mas foi um congresso constituinte, o que inviabilizava rupturas maiores. E a constituinte já nascia sob tutela militar. O novo não veio sem o velho. Houve grandes continuidades, como sugere Fernandes (2014) e Prestes (2018). Podemos citar o próprio perfil da Assembleia Nacional Constituinte (ANC):

A ANC refletia, em sua própria composição, a heterogeneidade das forças sociais e a fragilidade dos elos entre o movimento social organizado e a estrutura partidária - a exceção do PT. Para se ter uma ideia, basta citar que 32% dos congressistas eram ligados aos setores industriais, enquanto apenas 3% eram profissionais manuais ou de nível médio. Segundo alguns autores, os interesses do Capital, presentes na Constituinte, chegavam a atingir 42,25% do total de participantes, ao passo que os interesses trabalhistas somente 12,15%. Além disso, o próprio empresariado, embora progressivamente organizado e disputando palmo a palmo seus interesses, expressava divergências significativas como aquela que contrapunha desenvolvimentista a neoliberais. (MENDONÇA E FONTES, 2004, p. 90)

Se por transição democrática compreendemos o fim de um governo militar, nisso obtemos avanços, apesar da presença de certos interesses na nova Carta Magna.²⁶ Porém, se considerarmos as expectativas de democratização de acesso, distribuição de renda e, de fato, um Estado que esteja inclinado à classe trabalhadora, tal acontecimento não vingou. Ainda que alguns avanços fossem inquestionáveis, a pretensa democracia não foi abraçada, se não

²⁶ Prestes (2018) defende que a democracia hoje existente no Brasil se aproximaria de um regime de exceção devido à forte tutela militar sobre os poderes da República: foi mantido o artigo 142 da CF 1988, a Lei de Segurança Nacional e a Lei da Anistia, garantindo a impunidade dos torturadores, e, de uma maneira geral, manteve-se o arcabouço jurídico da Doutrina de Segurança Nacional. Recentemente, devido aos usos excessivos do Executivo, a Lei de Segurança Nacional estaria passando por revisão (anulação e nova construção) no Congresso Nacional.

nos moldes do liberalismo conservador. A Constituinte, de fato, representou avanços em relação à organização administrativa civil militar anterior, mas os interesses de classe, cuja dominação se manteve em relação às estruturas econômicas capitalistas, se mantiveram em conformidade com os interesses pactuados no capitalismo dependente. Ou seja, ainda que se tenha obtido avanços políticos, os interesses e garantias de acumulação para as burguesias interna e externa em torno da expropriação existente se mantiveram, ainda que com ajustamentos.

A promulgação do novo texto constitucional em 1988, após dois anos de trabalhos descentralizados, se deu, pois, sem um impacto capaz de inaugurar um novo trato das questões institucionais. Assegurou conquistas expressivas por parte de trabalhadores e dos movimentos sociais, mas deixou clara, também, a capacidade de pressão e a intransigência das forças conservadoras. O verdadeiro vácuo de poder se formava em seu rastro, vindo a permitir a ascensão meteórica de um projeto vazio como de Collor. (MENDONÇA E FONTES, 2004, p. 91)

Afinal, dentro da relação de exploração entre as burguesias, nas peculiaridades do capitalismo dependente, a democracia não poderia ser desenvolvida de forma a estabelecer novos rumos que garantissem aos trabalhadores e seus filhos direitos mais elevados e que pudessem colocar em posição de risco a acumulação das burguesias nacionais e internacionais, mantendo com isso apenas direitos menores e uma consciência de democracia restrita à participação no sufrágio, dentre outras que não ameaçassem os privilégios das diferentes frações da classe burguesa.

Fernandes (2014) corrobora esta afirmação em sua análise ao apontar que, na proposta de transição desenvolvida por uma maioria conservadora e elitista, não houve, de fato, uma intenção de ruptura maior com a lógica de preservação de privilégios.

O processo constituinte foi cercado de condições negativas insanáveis. Algumas provêm da sociedade civil. Dominada por categorias sociais privilegiadas e dirigida pelas elites de classes burguesas conservadoras, a sociedade civil deteriorou o processo constituinte de duas maneiras. A primeira, porque determinou a composição da maioria parlamentar. Dados os tipos de partidos políticos que possuímos, a vigência de uma “transição democrática”, que é uma transição conservadora, e o peso econômico das classes dominantes nos processos eleitorais, tal sociedade civil só podia gerar uma maioria parlamentar de “centro-direita” (eufemismo pelo qual a reação dissimula a sua verdadeira face). A segunda, porque ela dispõe de uma capacidade de pressão tentacular. Ela define e impõe, como moeda corrente, o que entende como natureza “pacífica” e “moderada” do povo brasileiro. E, acima das contingências, manipula todas as instituições-chave, da escola, da Igreja e da empresa ao Estado. Podem-se introduzir algumas limitações aos privilégios. Mas não suprimi-los. A Assembleia Nacional Constituinte curvou-se a esse arco convencional imbatível e tentou conciliar a “modernização conservadora” com os “interesses estabelecidos pela ordem existente”. Nas atuais condições históricas, isso era sociologicamente fatal. (FERNANDES, 2014. p.162)

No âmbito específico da educação, aponta as contradições, apesar dos avanços na CF: 88.

Na avaliação de Florestan, “A Constituição que está sendo elaborada realizava vários avanços, mas não é aquela que responde às exigências da situação histórica”. “É uma Constituição heteróclita”. O peso do poder da Igreja católica, em sua feição mais reacionária e obscurantista, e da bancada privatista, abrigada no “centrão”, um agregado de parlamentares a serviço de quem realmente comandou a Constituinte – “capital estrangeiro, capital nacional, Estado plutocrático” –, impôs retrocessos importantes nos dispositivos educacionais da Carta, como a admissão de verbas públicas para as instituições privadas (art. 213), possibilitando o ensino religioso nas escolas públicas (art. 210), “o ensino é livre à iniciativa privada” (art. 209), etc. (LEHER, 2012. p.1168)

Portanto, é possível perceber que os elementos que sugerem a redemocratização estavam sob a regulação, ainda que tensionada, de interesses de grupos dominantes da burguesia, corroborando para uma formulação legal mais aparente que essencialmente progressista, ou seja, com vistas a efetivas rupturas. Tais desdobramentos se fizeram presentes na elaboração do processo de descentralização político administrativa, com a alteração constitucional do papel dos municípios, trazendo implicações, também, na esfera educacional.

A CF de 1988, segundo Filho e Moraes (2018), incorporou um equilíbrio frágil, refletindo a correlação de forças políticas no final da ditadura. Criou um sistema, em parte, disfuncional que previa uma descentralização do poder, justificada como reação às tendências da ditadura ao centralismo. A nova carta transferiu aos demais entes menores o dever de oferecer programas sociais, saúde e educação, mas, sem a devida garantia dos recursos necessários. Filho e Moraes (2018) ainda destacam que

a essência do pacto político que sustentava a Nova República era simples. Seriam garantidas amplas liberdades políticas; a cidadania dos trabalhadores e dos pobres seria reconhecida e eles receberiam benefícios econômicos marginais; no entanto, não haveria distribuição substancial do poder, e os oficiais militares seriam protegidos de acusações de violação dos direitos humanos. [...] Mesmo que a transição democrática tenha satisfeito as demandas políticas imediatas da esquerda, suas demandas econômicas foram largamente ignoradas sob a nova república (FILHO e MORAIS, 2018, p. 79)

Ao analisarmos a totalidade dos elementos históricos que se entrecruzam, podemos ver que a descentralização, da maneira como foi encaminhada, não se revelou mais do que um nominalismo, pois não fora concebida com possibilidades reais de instauração.

Somado ao exposto, Araújo (2018) relata que, a despeito dos avanços na Constituição e nas demais legislações infraconstitucionais sobre o delineamento da coordenação e da cooperação federativa na educação nacional, “as modificações pelas quais passou o texto constitucional ao longo de 30 anos tangenciaram o regime de colaboração, mas não o

regulamentaram” (ARAÚJO, 2018, p.912). Ainda que tenha ficado claro que a cooperação para todos os entes federados seria fator impositivo, sem a possibilidade de atuação isolada, e que “a execução propriamente dita pudesse ser realizada por cada um dos entes, partiria de uma decisão tomada em conjunto relativamente ao interesse comum. (ARAÚJO, 2018, p.913).

Neste sentido, se faz necessário compreender um pouco mais sobre algumas políticas públicas para a educação nacional nos governos de 1990 a 2010, a fim de auxiliar na análise do objeto proposto. Incluindo aí algumas questões que impactaram diretamente a relação dos entes federativos no âmbito educacional, a partir da proposição de colaboração entre estes. Para tanto, descreveremos um panorama das políticas educacionais no âmbito nacional dos governos Collor (1990) e Lula (2010).

Consideremos que a política de sistemas de ensino, englobando todos os entes, fora criada na CF de 88, sedimentada na LDB enquanto possibilidade de criação a nível municipal. No mandato de FHC, após a Reforma do Estado, se articula com a proposta de descentralização e com o regime de colaboração que teve alguns desdobramentos contraditórios durante o governo Lula.

À vista do exposto, os elementos apresentados a seguir nos auxiliam na análise de conjuntura que permeou a presença do SME de Queimados, revelando a totalidade e suas imbricações. Os mandatos a seguir destacados trouxeram políticas importantes para o entendimento dos processos de descentralização e das relações entre os entes federativos para atendimento a educação nacional, seja por meio de programas destinados a escolas, seja pela implementação de formas de organização, financiamento e controle das políticas encaminhadas. Neles temos políticas que perpassam a nova definição constitucional de entes federativos, as políticas de colaboração entre os entes pós CF de 88 e a construção das diretrizes para a educação que culminariam na instituição dos SME. Tal processo coincide com o período de emancipação do município de Queimados e sua trajetória, até a criação e consolidação do SME de Queimados. Portanto, este panorama constitui fonte importante para análise da totalidade que compreende a criação do SME estudado.

Vieira e Farias (2007) destacam que no Brasil, no fim da década de 1980, com o governo Sarney, foi finalizada a ditadura civil militar, e o ano de 1990 registrou, nesta denominada Nova República, as eleições diretas para Presidente.²⁷ A grande disputa se deu no

²⁷ A transição do governo militar para um governo civil é marcada pela eleição indireta de Tancredo Neves para a presidente. O vice José Sarney, devido a morte de Tancredo logo após ser eleito, assumiu a presidência do

segundo turno, tendo o candidato Fernando Collor de Mello, ex-governador do Alagoas, e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo este derrotado nessas eleições. Após a posse, Collor de Mello implementou um conjunto de medidas econômicas que visava resolver o descontrole inflacionário da época. Em seu mandato, com a escolha por políticas neoliberais, o Brasil fora intensificado na lógica de uma maior expropriação de direitos e exploração da força de trabalho. Leher (2010) reforça a intencionalidade do governo Collor, apontando, porém, seus limites dentro da nova agenda que favoreceu seu afastamento.

Fernando Collor de Mello foi o primeiro governo a assumir plenamente a agenda neoliberal. Eleito por uma débil coalizão de forças resultante de um arranjo fortemente orientado pelo pragmatismo (impedir a vitória do PT em 1989) e com o apoio de alguns dos maiores grupos de comunicação do país (Organizações Globo e Vitor Civita), seu governo logo se revelou capaz de colocar o projeto neoliberal em risco. Embora os setores dominantes tenham cedido alguns quadros para gerir o novo governo, o despreparo de Collor para operar a governabilidade necessária ao capital se revelou inaceitável, levando os setores dominantes a apoiar seu impeachment. (LEHER, 2010, p.37)

Com esta nova perspectiva, iniciou amplas reformas, com enxugamento da máquina pública pela diminuição do quadro de funcionários da União, e a privatização passou a ser uma expressão de referência.

Tal política seguiria uma proposta de reordenação do Estado a fim de conter gastos com políticas sociais, atendendo a um modelo de Estado com maior participação da iniciativa privada e acentuando a lógica de dependência pela relação entre a burguesia externa e interna, que aumentariam sua ocupação no atendimento às demandas nacionais.

Na área educacional, seu governo inaugurou o acordo estabelecido em Jomtien, por ocasião da “Conferência de Educação para Todos”, conhecido amplamente como Declaração de Jomtien²⁸. Tal gestão foi denominada por Vieira e Farias (2007) de “educação como espetáculo”. As propostas foram recebidas pelos educadores com elevada descrença, e a política educacional foi lançada por meio do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC)²⁹, anunciado em setembro de 1990. Assim, o PNAC:

governo inaugurando a “Nova República” em 1985. No entanto, com eleições diretas, o primeiro mandato foi em 1990.

²⁸ Documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, também conhecida como Conferência de Jomtien. A Declaração, supostamente, fornece definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, tendo em vista estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, visando uma sociedade mais humana e mais justa.

²⁹ Lançado oficialmente em 11 de setembro de 1990, o programa tinha por discurso, auxiliar o governo brasileiro que, marcado por ideias de modernidade, precisava confrontar um dos sintomas de grave atraso e subdesenvolvimento: o analfabetismo.

[...] não se apresenta tão somente como um programa de alfabetização. Seu conteúdo envolve praticamente todas as áreas de atuação do Ministério, exceto o ensino superior. Na verdade, este é o documento orientador da política educacional do governo que se inicia, estando inteiramente voltado para a perspectiva do cumprimento dos preceitos constitucionais de universalização do ensino fundamental e de eliminação do analfabetismo. No final do ano, é divulgado o *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991-1995) (Brasil, 1990)*, que retoma e detalha as ideias trabalhadas no PNAC (VIEIRA e FARIAS, 2007, p. 163).

Entretanto, com a destituição de Collor pelas próprias frações burguesas, todos os projetos acabam sem direção, e Itamar Franco, seu vice, acabou dando outra direção ao governo e, por conseguinte, às políticas educacionais do período. Isso se deu em parte por conta da grande mobilização dos educadores³⁰, sobretudo em cobrança ao que fora acordado em Jomtien. Um primeiro momento diz respeito ao debate sobre o Plano Decenal de Educação para Todos, que envolveu estados e municípios na construção de seus próprios planos. É destacável que, apesar do discurso democrático, as discussões em voga e a agenda da educação do período foram pautadas pela agenda dos organismos internacionais, como dantes exposto. Organismos estes que produziram documentos norteadores com ênfases em disposições que favoreceram a manutenção dos interesses do capital interno e externo na organização da educação em seus diferentes níveis, reforçando a relação de heteronomia proveniente do capitalismo dependente (FERNANDES, 2009), que sustentou e ainda sustenta a relação de exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora.

O governo de Itamar Franco foi marcado como aquele que concebeu o Plano Real. Tinha como ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso. As medidas do Plano envolviam, além da adoção de uma nova moeda, o Real, a aceleração das privatizações e a contenção de gastos públicos. Na gestão da educação, o Ministro da Educação, Murílio Hingel assumiu tendo como uma de suas primeiras medidas convocar as várias representações dos educadores, dentre elas a UNDIME³¹ e o CONSED³², além de outros representantes de organizações governamentais e não-governamentais.

³⁰ Os acordos de Jomtien sugerem a educação do capital que, inclusive, pautaria os empresários na educação. (RABELO, SEGUNDO E JIMENEZ, 2009) Este estudo reafirma a minimização do projeto de universalização do ensino básico, centrado numa ampla reforma da educação, dirigida, em última análise, aos interesses do mercado e à boa governança, a bem da reprodução do capital diante de sua crise estrutural. Logo, a participação de movimentos de esquerda exigindo a inclusão do que foi pactuado revela uma certa contradição da categoria que defende a escola pública universalizada com padrão de qualidade unitário.

³¹ Associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF. Promove reuniões, seminários e fóruns. Tem por objetivo buscar e repassar informação e formação a todas as secretarias municipais de educação, dirigentes e equipes técnicas.

³² Fundado em 1986, o Conselho Nacional de Secretários de Educação é uma associação de direito privado sem fins lucrativos que reúne as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal. Teria por finalidade

Desta forma, se o Estado, como já ressaltamos, pertence a uma determinada classe (LÊNIN, 2010), e, no presente, à classe burguesa, é provável que o alinhamento em torno do Estado mínimo no atendimento às necessidades sociais, previsto em propostas externas, se solidifique pelo viés solidário da burguesia que se articula a fim de perpetuar seus interesses, ainda que com disparidades em suas respectivas vantagens (países centrais e países periféricos), reforçando a relação de dependência a partir das políticas de ampliação das privatizações. Por consequência, a lógica do capital para os estados é incorporada dentro das políticas nacionais, incluindo, como poderá ser visto, as construídas no campo educacional. Se por um lado a descentralização pode se ambicionada por elementos mais progressistas, por outro, a adoção de tal política dentro de um Estado burguês acaba por atender uma lógica de desconcentração (RIVAS, 1991) que diminui o papel do Estado no atendimento às necessidades sociais, fomentando parcerias com a iniciativa privada.

O Plano Decenal de Educação para Todos, proposto no então governo Itamar, tinha como base o amplo debate de todos os segmentos sociais ligados à educação. Surgia de um momento histórico em que o princípio democrático e participativo era o destaque das grandes conquistas pós-ditadura civil-militar.³³ Um momento significativo na elaboração do Plano Decenal é a aquele expresso pela Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília no ano de 1994, que obteve aproximadamente 1.600 participantes de todo o território nacional. Proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)³⁴, a questão do magistério foi amplamente discutida nessa Conferência. A partir desse debate, foi aprovada na Conferência a proposta que viabilizaria o “acordo” que se reverteria no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (Pacto). Vieira (2008) destaca que:

[...] é dessa iniciativa que devem ser buscadas as origens da proposta que posteriormente seria retomada pelo governo de Fernando Henrique, sob a forma do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FVM, instituído pela Emenda Constitucional n. 14/96 e

promover a integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o regime de colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública.

³³ Embora vinculado às recomendações de evento internacional patrocinado pelos organismos internacionais e que posteriormente, nos anos 2000, será a porta de entrada das fundações empresariais na política educacional (Movimento Todos Pela Educação).

³⁴ A maior confederação associada, desde 1988, à Central Única dos Trabalhadores. Passou a utilizar esse nome em um Congresso extraordinário cujo objetivo foi unificar várias Federações setoriais da educação numa mesma entidade nacional, em 1990.

regulamentada pela Lei n. 9.424/96, em processo de implantação em todas as unidades da federação a partir de 1998. (VIEIRA, 2008, p. 146)

Saviani (1999) aponta que tal construção teve a coordenação do MEC, que tinha por finalidade diferenciá-la dos planos que a antecederam.

Tendo tomado como referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” proclamada na reunião realizada de 5 a 9 de março de 1990 em Jontien, na Tailândia, assim como ocorreu nesse documento também o “Plano Decenal” utiliza as expressões “educação básica” e “educação fundamental” com significado equivalente. De qualquer modo, o foco central do “Plano” é o Ensino Fundamental abrangendo, também, a educação Infantil, em especial a sua segunda etapa correspondente à faixa etária dos 4 aos 6 anos, isto é, a fase pré-escolar. Embora o referido “Plano Decenal de Educação para Todos” se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial. (SAVIANI, 1999, p.129)

Vieira e Farias (2007, p. 165) ainda citam um documento que expõe claramente por onde caminhou o governo Itamar Franco no que diz respeito às políticas educacionais. É o chamado “Educação no Brasil: situação e perspectivas”, publicado em 1993. É nesse documento que aparecem com clareza as diretrizes do governo, ainda que sem caráter de planejamento formal.

[...] o Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) e a Descentralização. O lema é “Educação para a Cidadania” e a meta: Boa Escola para Todos. Como políticas básicas, o Ministério propõe sete grandes linhas de ação: Universalizar com qualidade; A pedagogia da atenção integral; Desenvolvimento da educação tecnológica; Extensão da escolaridade no segundo grau; Qualidade para a graduação; Consolidação da pós-graduação; e Prevenção contra os riscos da modernidade. (VIEIRA E FARIAS, 2007, p.165)

Podemos considerar que foi entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) que de fato tiveram início os delineamentos legislativos para regulamentação da cooperação federativa em matéria de educação, conforme interpretações do disposto nos artigos 23 e 211 da Constituição de 1988. Houve desenvolvimento na LDB 9394/96, ainda que esta mantenha um certo vácuo sobre a regulamentação precisa do regime colaborativo.

Cabe destacar que no governo de FHC, o Plano Decenal foi, em parte, ignorado, não incorporando algumas das conquistas sociais adquiridas na composição desse documento.

Durante o mandato presidencial de FHC, houve o embate com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)³⁵ em torno da LDB, que começou a caminhar logo depois da promulgação da CF de 1988. Havia a perspectiva de organização do SNE a partir de uma nova definição do papel do governo federal, sobrepujada pela proposição de pluralização de sistemas registrada no substitutivo do Senador Darcy Ribeiro.

A aprovação, após a devida tramitação do PNE (2001 – 2010),³⁶ acabou por não incidir nem na cooperação federativa nem na formulação do SNE, a julgar pela derrota no Congresso Nacional do projeto construído pela sociedade civil e pelos movimentos sociais reunidos nos congressos nacionais da educação.

Nesta análise, cabe considerar as contribuições de Leher (2010) sobre a proposta da gestão de/ para o governo FHC.

Após o mandato-tampão de Itamar Franco, as frações das classes dominantes comprometidas, direta ou indiretamente, com o Consenso de Washington criaram o Plano Real, para o qual necessitavam de um governo sem o rosto da direita, investindo na candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse governo poderia viabilizar a aplicação da agenda do Consenso, uma reivindicação de forças importantes do bloco de poder em consolidação. (LEHER, 2010, p.38)

Com isso o autor ainda ressalta o que fora de fato encaminhado dentro da relação estabelecida pelo capitalismo dependente, no governo FHC.

A partir da eleição de Cardoso (1995-2002) é possível aprofundar, com maior consistência política e jurídica, a implementação do decálogo de medidas do Consenso de Washington em conformidade com o FMI e o Banco Mundial. Os quadros que ocuparam os postos-chave do governo, muitos deles recrutados na burocracia dos organismos internacionais, já estavam convencidos do suposto anacronismo do projeto desenvolvimentista-keynesiano e haviam abraçado o ideário neoliberal. Desse modo, os elaboradores do governo Cardoso puderam recontextualizar o Consenso objetivando adequá-lo a realidade brasileira sem perder de vista a correlação de forças entre os setores dominantes e os subalternos. (LEHER, 2010, p.38)

O autor, a partir da análise acima, aponta que a política educacional do governo FHC estava bem alinhada a política neoliberal de seu governo, com nomes técnicos que entoavam um discurso aproximado, favorecendo a estrutura de dependência.

³⁵ Surgiu em 1986, em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma Carta Magna para o País. Oficialmente ele foi lançado em Brasília a 9 de abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, com uma denominação inicial de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. O lançamento de Fórum foi acompanhado de um "Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita". O Fórum dos anos 80 surge, inicialmente, para reivindicar um projeto para a educação como um todo, e não apenas para a escola (embora esta seja o centro de suas atuações)

³⁶ Primeiro PNE implementado em 9 de janeiro de 2001, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei nº 10172. Foi elaborado em 1996, para vigorar entre os anos de 2001 e 2010.

O projeto educacional de Cardoso foi conduzido por uma burocracia afinada com a agenda neoliberal. Os principais nomes do Nupes retornaram ao governo, e muitos técnicos brasileiros em atividade em organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial foram chamados a compor a equipe de governo liderada pelo ministro Paulo Renato de Sousa, vindo do BID. (LEHER, 2010. p.41)

Conforme apontado por Vieira e Farias (2007, p. 166), o projeto para a educação brasileira do governo FHC já era manifesto no documento que norteia sua administração enquanto chefe do executivo. Era o “Mãos à obra”, de 1994, onde a educação aparece como uma das cinco prioridades do governo. No entanto, é só a partir de 1996 que FHC evidenciou qual a política educacional a ser implementada. E isso é determinado a partir da aprovação pelo Congresso de uma EC, a Nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou alguns artigos relativos à educação presentes na Constituição de 1988, os quais visavam:

[...] permitir a intervenção da União nos Estados, caso estes não apliquem o valor mínimo exigido por lei (Art. 34); rever o dever do Estado na oferta de ensino fundamental para os que a ele não tiverem acesso em idade própria e de ensino médio (Art. 208); definir as responsabilidades das diferentes esferas do Poder Público em relação à oferta de ensino (Art. 211); detalhar os recursos aplicados pela União na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental (Art. 212); e, prever a criação de um fundo de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização de seu magistério (BRASIL, 1996, ADCT, Art. 60).

Vale atentar que na EC 14/96 o percentual de impostos dos entes estaduais e municipais para acabar com o analfabetismo aumenta de 50 para 60%, enquanto o percentual do governo federal é reduzido de 50 para 30%. É destacável que o ente que mais arrecada é o que menos contribui percentualmente.

No mesmo ano, foram aprovadas duas leis de elevada importância para tornar efetiva as reformas no âmbito da educação. São elas: a Lei n. 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a que dispõe sobre o FUNDEF³⁷. Em 1996, foi realizada uma grande reforma curricular no ensino fundamental, por meio da implementação dos PCNs³⁸. No campo do sistema escolar, a controversa legislação possibilitou que o governo federal centralizasse em suas mãos a definição das políticas educacionais, contudo, descentralizando a efetivação destas para estados e municípios. Temos, portanto, uma mescla de estratégias centralizadoras e descentralizadoras. Centralizou o que desejava controlar

³⁷ Um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública do Brasil para promover o financiamento da educação no Ensino Fundamental. Foi implantado no Brasil pela EC nº. 14 de 1996 no governo do então presidente FHC, mas só começou a vigorar em 1997, tendo a adesão pelo estado do Pará neste mesmo ano. Seu prazo de duração era de 10 anos, expirado em 2006.

³⁸ São diretrizes elaboradas para orientar os educadores por meio da normatização de alguns aspectos fundamentais concernentes a cada disciplina. Servem como norteadores para professores, coordenadores e diretores, que podem adaptá-los às peculiaridades locais.

(currículo, avaliação e formação de professores) e descentralizou o ônus financeiro em nome de uma suposta autonomia e gestão descentralizada. Essa descentralização, que não leva em consideração as múltiplas e desiguais realidades de estados e municípios, acabou criando uma desigualdade muito grande de estado para estado, de cidade para cidade, enfim, discrepâncias significativas de região para região. Exemplo do mecanismo de controle das políticas educacionais é a reformulação do SAEB, com objetivo de avaliar o desempenho das escolas. É neste contexto que se definiram às políticas de criação dos sistemas de ensino municipais, sendo concretizada, juridicamente, esta elaboração no município de Queimados, elemento fundamental de nossa pesquisa. Sobre estas medidas denominadas de descentralizadoras, a partir dessa nova organização do Estado brasileiro,

há que se considerar a problemática que se encerra na crença de que, com a redistribuição do Poder oportunizada pela descentralização, seria consequente a imediata geração de políticas educacionais com traços progressistas. [...] formas institucionais e relações políticas presentes e arraigadas não desaparecem simplesmente. (NARDI; MOTTA, 2019, p.169)

O Enem e o Provão são exemplos desses mecanismos de avaliação usados para estimar os níveis do ensino médio e superior, respectivamente. Durante a gestão de FHC, segundo Vieira e Farias (2007, p.169), determinados programas federais foram fortalecidos, consolidados e ampliados. Podemos citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)³⁹ e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)⁴⁰. Outras ações também foram efetivadas a partir de 1995: Programa Dinheiro Direto na Escola⁴¹; Programa TV Escola⁴²; Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO)⁴³; e o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO)⁴⁴.

³⁹ Oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da Educação Básica Pública. O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar, efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

⁴⁰ É um programa do governo federal brasileiro criado em 1995 que tem por objetivo oferecer a alunos e professores de escolas públicas dos ensinos fundamental e médio, de forma universal e gratuita, livros didáticos, livros literários e dicionários de língua portuguesa de qualidade para apoio ao processo de ensino e aprendizagem desenvolvido em sala de aula.

⁴¹ Criado em 1995, consiste na assistência financeira às escolas públicas da Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de Educação Especial mantidas por entidades sem fins lucrativos.

⁴² Canal de televisão brasileiro fundado no dia 4 de março de 1996. Pertence ao Ministério da Educação e é operado pela Acerp através de contrato de prestação de serviço. O canal serve para promover a capacitação e a atualização permanente dos professores do Brasil.

⁴³ Criado pelo Ministério da Educação em 1997 para promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico no ensino público fundamental e médio. A partir de 12 de dezembro de 2007,

Somente em 2001 que o governo FHC sancionou o Plano Nacional de Educação⁴⁵, previsto na LDB de 1996 e que apontava metas a alcançar ao longo de dez anos. As autoras advertem, no entanto, que toda essa agenda proposta para a política educacional brasileira do período evidencia o compromisso do governo FHC com as orientações do Banco Mundial⁴⁶. Saviani (2009, p. 29) pontua que o PNE foi aprovado em fins do governo FHC, sendo que esse mesmo plano sofreu nove vetos presidenciais que afetaram pontos de suma importância referentes à promoção das mesmas políticas educacionais. Foram eles referentes, em especial, ao financiamento da educação, não garantindo os recursos necessários para que se implementasse de forma efetiva o PNE.⁴⁷

A conjuntura exposta sobre o governo FHC nos permite conjugar, junto à análise de Leher (2010), o que representou, em grande parte, sua política para a educação. Segundo o autor,

A educação deveria ser calibrada às condições particulares do capitalismo dependente nos anos 1990, expressando os anseios particularistas das frações dominantes no bloco de poder. O governo Cardoso foi pragmático e coerente com as avaliações feitas anteriormente pelo Banco Mundial sobre o futuro do trabalho no Brasil. A meta era a formação superficial da massa trabalhadora, objetivando a difusão de habilidades instrumentais e a socialização de um certo ethos cultural pró-sistêmico, afim ao padrão de acumulação então em curso. (LEHER, 2010, p.44)

A campanha de Lula à presidência em 2002 de Lula gerou amplas expectativas quanto à reversão do cenário educacional brasileiro na época, que foram se ampliando com a mobilização gerada pelas conferências de educação. Araújo (Idem) destaca que a SASE⁴⁸ foi criada como demanda direta da CONAE 2010. Havia nesta criação a expectativa de uma ação

mediante a criação do Decreto nº 6.300, foi reestruturado e passou a ter o objetivo de promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de Educação Básica.

⁴⁴ Programa pertencente ao MEC, instituído a partir de 1999 com o objetivo de acabar com a figura do professor leigo (sem qualificação pedagógica). Trata-se de um curso de nível médio, com habilitação em magistério, na modalidade de educação à distância, que utiliza a estrutura da TV Escola para promover a formação e a titulação destes professores.

⁴⁵ Como antecipado no capítulo I, o documento plano da sociedade, não implementado, foi fruto de um momento importante da luta de classe na educação cuja criação foi pautada pela organização dos educadores no CONED e foi apresentado como documento representativo das frações da classe trabalhadora.

⁴⁶ Instituição financeira internacional criada em 1945 que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o *status* de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros fóruns internacionais, como o G-20 financeiro.

⁴⁷ A construção do documento plano da sociedade, como já antecipado, foi um momento importante da luta de classes na educação, e sua criação como alternativa do PNE foi pautada pela organização dos educadores no CONED. (II CONED, 1997)

⁴⁸ Criada em 2011 como uma demanda clara da CONAE 2010, que exigia do MEC uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituição do Sistema Nacional de Educação. Tinha como função precípua o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação.

do MEC mais efetiva na coordenação dos trabalhos para a formação do SNE e da definição do regime de colaboração previstas na Constituição de 88.

Entretanto, como denuncia Araújo (2018),

A atuação ambivalente da SASE, a partir da alegação de falta de consenso sobre a necessidade de instituição do SNE, mostrou, ao mesmo tempo, que houve hesitação quanto às medidas que eram defendidas nas conferências de educação e prontidão quanto às medidas que eram defendidas pelos interesses empresariais, particularmente as do TPE. (ARAÚJO, 2018, p.923)

Expomos tais informações a fim de mostrar que a colaboração entre os entes quanto à política educacional permanece, ainda, como um dilema educacional.

Retomando ao período do recorte aludido, cabe relatar que no primeiro mandato presidencial do governo Lula (2003-2006), foram tomadas algumas medidas no sentido de consolidar as parcerias público privadas e de dedicar somas das verbas públicas para instituições particulares, tais como o ProUni e a lei de inovação, que contradiziam, na prática, o princípio fundamental do FNDEP de verbas públicas destinadas a educação pública, suscitando, em 2005, o rompimento de sindicatos e entidades da base governista com o FNDEP (LEHER, 2010). Além dessa inclinação aos interesses de mercado, Araújo (2018) denuncia que desde o início da primeira gestão de Fernando Haddad como Ministro da Educação, em 2005, vários grupamentos de interesses empresariais “se tornaram importantes interlocutores do MEC por meio da influência do TPE⁴⁹, lançado em 2006, numa atuação de *advocacy* que buscava conciliar o objetivo de justiça social (educação) ao do mundo corporativo” (ARAÚJO, 2018, p.917).

Cabe destacar que o PDE⁵⁰, neste alinhamento, promoveu ou permitiu inserir mecanismos de planejamento entre os entes federados através do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁵¹, bem como a controversa medição da qualidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (Brasil, 2007).

⁴⁹ Organização, sem fins lucrativos, composta por diversos setores da sociedade brasileira, sobretudo com apoio de instituições privadas, cujo objetivo descrito seria de assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos os cidadãos até 2022.

⁵⁰ Trata-se de uma política do Governo Federal lançada no ano de 2007. Tinha como objetivo a melhoria da educação escolar, tendo quatro grandes eixos: Educação Básica, Alfabetização, Educação Superior e Profissionalização e, nesse sentido, agregava 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades.

⁵¹ O portal do FNDE define o PAR como estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e

Desta forma, como cita Araújo (2018)

o MEC buscava conciliar o inconciliável: a concepção de enlace entre educação, território e desenvolvimento, com a participação de organizações de interesses empresariais, e o ideal de instituição do SNE, a partir da definição de responsabilidades compartilhadas entre os entes Federados e do financiamento com maior participação da União. (ARAÚJO, 2018, p.918)

Ressaltamos que, com a eleição em 2002, as políticas educacionais propostas no governo FHC tiveram elevada continuidade, no entanto, o governo Lula passou também a fazer um governo mais acessível e compromissado com algumas das várias demandas sociais. Quanto ao desenvolvimento econômico, o governo Lula permitiu ainda uma alta taxa de juros como justificativa para manter a inflação sob controle. No entanto, esta escolha aconteceu nos moldes das políticas neoliberais, pois “a submissão do PT aos interesses financeiros nacionais e internacionais sinalizou a derrota do partido na batalha por alguma forma de “socialismo”. [...] as forças que apoiaram o novo governo nunca tentaram mudar sua política no sentido de distanciá-la do neoliberalismo.” (FILHO E MORAIS, 2018, p.141).

Leher (2010) se soma a essa análise sobre o mandato do PT quando destaca que:

Além de manter o núcleo duro das medidas neoliberais de Cardoso – como o fator previdenciário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a DRU, a abertura financeira e comercial, a autonomia operacional e política do Banco Central – e não rever as privatizações lesivas ao patrimônio social dos trabalhadores, o governo Lula assumiu os balizamentos macroeconômicos do governo anterior: metas de inflação, elevados superávits primários, taxa de juros elevada e moeda local apreciada. Na área social, introduziu novas políticas focalizadas, como o Primeiro Emprego e o Fome Zero, programas que viriam a fracassar. Entretanto, este último foi substituído com êxito pelo programa bancomundialista Bolsa Família, fortalecendo o papel do Estado na governabilidade. O crescimento (modesto) do salário-mínimo em patamar acima da inflação foi praticamente a única medida social organizada em torno do trabalho. (LEHER, 2010, p.53)

Essa relação ambígua em um governo de esquerda mostra a potência das relações imbricadas no capitalismo dependente que, mesmo tendo na plataforma do governo almejos progressistas, acabou por buscar progressos sociais amarrados à lógica burguesa interna e externa, sem, de fato, pensar em possibilidades que sugerissem uma ruptura com o modo de organização definido pela agenda capitalista. A política de esquerda do PT permaneceu engessada dentro dos limites do capital, evitando, dentro do possível, desgastes e rupturas com os interesses da classe dominante.

Harvey (2014), ao abordar a natureza do Estado neoliberal, de certa forma explica a pouca efetividade do Estado em assumir um compromisso com os direitos coletivos constitucionais quando afirma que, em caso de conflito de interesses entre o que chama de “clima de negócios ou de investimento favorável” e os direitos e da qualidade de vida, ou mesmo das questões ambientais, este Estado tende a ficar do lado do primeiro, e também busca “favorecer a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem estar da população” (HARVEY, 2014, p.81). Essa análise é consonante com Florestam Fernandes (2008) quando este afirma que

a estrutura e o padrão de equilíbrio do sistema econômico sob o capitalismo dependente convertem a articulação econômica em fonte de privilegiamento dos agentes econômicos que podem operar no nível de integração capitalista das atividades econômicas internas e subordinam o crescimento econômico interno as flutuações do consumo e das especulações financeiras do mercado mundial (FERNANDES, 2008, p.62)

Podemos considerar também que o processo de privatização das empresas estatais não teve continuidade na mesma intensidade do governo que o antecedeu. No entanto, ainda persistiram algumas contradições no modelo de política adotado, visando a conciliação entre as classes e uma visão de crescimento progressivo para todos. Filho e Morais (2018) ressaltam que no mandato de Lula houve “a manutenção da arquitetura institucional do neoliberalismo maduro e a continuidade das políticas macroeconômicas vigentes no governo FHC, embora implementadas com maior competência, honestidade, e sensibilidade para políticas sociais compensatórias” (FILHO e MORAIS, 2018, p.140). Portanto, é possível verificar, a despeito das omissões citadas no âmbito educacional e no enfrentamento aberto a lógica perversa do capital, que as propostas implementadas, em especial para a população do Norte e Nordeste, trouxeram condições para que o Brasil alcançasse, entre suas classes sociais, um maior poder aquisitivo, permitindo que muitas pessoas saíssem de uma condição de miséria social extrema, já bastante manifesta na história do país.

O governo Lula proporcionou crescimento e distribuição por meio de um conjunto limitado de políticas não conflitivas que puderam ser sustentadas por processos de mercado, desde que fossem apoiadas por políticas públicas adequadas, condições externas favoráveis e a lendária capacidade de Lula de superar diferenças e encontrar pontos de acordos em demandas conflitantes. [...] Os governos do PT também evitaram mobilizações extrainstitucionais, confrontos ideológicos ou apelos à política de classes. Essas decisões políticas ajudaram a garantir a credibilidade do governo junto ao capital, mas reduziram o escopo para iniciativas desenvolvimentistas e deixaram um espaço muito limitado para redistribuir renda na margem – desde que as demais condições estivessem presentes. (FILHO e MORAIS, 2018, p.188)

Leher (2010), por sua vez, identifica que, em alguns aspectos, houve uma certa intensificação nas políticas de participação do setor empresarial, pois

O contraste entre os governos do PSDB e do PT não é o financiamento, dentro da mesma ordem de grandeza, mas a presença empresarial. Não se trata, por conseguinte, de uma simples continuidade. A influência empresarial é sem paralelo na história da educação brasileira e isso significa, concretamente, que as agências do capital estão incidindo sobre a educação popular de maneira inédita, corroborando a proposição aqui defendida de que a educação está inserida nas estratégias de governabilidade e de formação de um *ethos* coerente com o novo espírito do capitalismo. (LEHER, 2010, p.57)

E, de maneira concreta, Leher (2010) expõe que Cristovam Buarque, primeiro Ministro da Educação do governo Lula da Silva, não possuía vínculos orgânicos com o FNDEP, sendo sua concepção de educação liberal um dos motivos que teria levado a sua nomeação. Todo seu argumento em prol da educação foi referendado na Teoria do Capital Humano, que defendia o Ensino Fundamental como meio de empregar os jovens, superar a violência etc. Segundo Leher (2010)

É possível encontrar muitas convergências entre seu pensamento e os documentos da Unesco já neoliberal. Suas primeiras declarações refletiam os princípios da agenda da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Unesco da “educação ao longo de toda a vida” (Relatório JACQUES DELORS). Em sua posse, Buarque deixou claro que manteria o Banco Mundial como parceiro estratégico, sugerindo convergências entre as agendas. (LEHER, 2010, p.56)

A totalidade acima exposta, mostra que apesar do governo Lula ser identificado dentro do espectro de esquerda, sua padronização em momento algum sugeriu encaminhamentos para uma ruptura com a heteronomia sedimentada pelo capitalismo dependente. Pelo contrário, seu alinhamento permitiu a continuidade da hegemonia burguesa sobre o Estado. Lula teve suas políticas ditas progressistas limitadas a ações de pouca expressividade em favor da classe trabalhadora.

Mais especificamente sobre as políticas da educação nacional, se atentarmos às propostas de Lula para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estas expressam a consolidação de esforços coletivos dos ministérios em torno do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).⁵²Saviani destaca (2009, p. 06),

Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica, situam-se o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

⁵² Lançado em 28 de janeiro de 2007, foi um programa do governo federal brasileiro que englobava um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que teve como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. Sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

Profissionais da Educação (FUNDEB), o Plano de Metas do PDE – IDEB, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guia das Tecnologias Educacionais”, “Educacenso”, “Mais Educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. Com o acréscimo de três novas ações (“Conteúdos Educacionais”, “Livre do Analfabetismo” e “PDE Escola”), em 2009 acedem a 15 ações que incidem globalmente sobre a educação básica. (SAVIANI, 2009, p. 06)

Saviani (2009) traz uma análise da proposta do governo Lula para o PDE, mostrando as continuidades e mudanças desse governo em relação a seu antecessor, FHC. Ressalta que a política educacional posta em prática com Lula acabou sendo direcionada pelas legislações educacionais do período anterior, o que não podia ser diferente, inclusive no que concerne às propostas do PNE. No entanto, algumas ações postas em prática, em especial com o IDEB⁵³, acabaram por auxiliar a encaminhar, efetivamente, ações concretas na tentativa de resolver a questão histórica da qualidade da educação escolar brasileira.

Leher (2010) pontua que os empresários passaram a ampliar sua influência sobre a educação por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Denuncia que este plano, ao ser instituído por um decreto, acabou por revogar a lei do PNE, e, por conseguinte “silenciou a problemática do veto aos 7% do PIB para a educação pública e instituiu diversos programas fragmentados. A neofilantropia empresarial foi operada por um restrito grupo que se revezou na direção das entidades do terceiro setor.” (LEHER, 2010, p.58)

Uma contradição bastante significativa na política do governo Lula sobre o financiamento da educação. Trata-se da não alteração da participação da União nos gastos com a Educação Básica. Segundo Leher (2010), “embora a União detivesse 60% dos tributos, já descontadas as transferências constitucionais obrigatórias, sua participação nos gastos com a educação básica entre 2000 e 2005 foi de modestos 6%. (LEHER, 2010, p.60)

Apesar das contradições evidenciadas, o governo Lula ainda retomou uma prática fundamental para os educadores, que é a de congregar os vários segmentos representativos no âmbito educacional para instaurar debates e propostas para a educação brasileira. Por exemplo, a Conferência Nacional de Educação, que permitiu debater a construção de um sistema articulado de educação em um novo Plano Nacional de Educação. Ocorrida em abril de 2010, em Brasília, com a participação de aproximados 3.000 delegados representando o

⁵³ Índice criado em 2007 que reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

país, além das autoridades do governo, encerrou-se a última etapa de delineamentos encaminhados pela CONAE. (JACOMELI, 2011)

É possível perceber, a partir deste panorama, que todos os governos abordados acomodavam o mesmo modelo de sociedade, a capitalista, ainda que tenham algumas atuações diferenciadas no alcance social ou em suas proposições democráticas/participativas. Apesar dos avanços sociais eventuais, a política neoliberal foi o elemento norteador nos diversos mandatos elencados, sendo capitaneada pela relações proeminentes do capitalismo dependente, que mantinha os interesses da burguesia nacional e externa nos encaminhamentos do Estado brasileiro. Estas ações concretizaram as condições que permitiram a proposta de criação dos sistemas municipais de ensino e seu desenvolvimento, dentro da concepção de descentralização em voga. Portanto, atentar para a totalidade que envolve as conexões políticas e interesses por vezes conflitivos é fundamental, a fim de estabelecer uma análise mais precisa sobre a proposta de descentralização de fato implementada.

2.4 Descentralização ou desconcentração?

Considerando a análise trazida e as informações que a sucederam, prossegue-se aqui com uma questão que parece já ter alguns indicativos. No entanto, cabe fazer um rápido resgate histórico da municipalização, antes de tratarmos da resposta à descentralização no âmbito educacional a partir da reforma nos anos 1990. Este panorama nos auxilia a entender como a proposta de descentralização que culminou no pseudo regime de colaboração entre os sistemas de ensino outrora teve um viés de combate a centralização autoritária. No entanto, nos anos 90 esta proposta viria caminhando com outro propósito, a partir da Reforma do Estado e da implementação da legislação educacional (LDB 9394/96). Compreender este contexto nos auxilia no entendimento do processo que culminou na criação do Sistema Municipal de Ensino de Queimados.

Oliveira (2008) pontua que a questão da municipalização do ensino ganha novos contornos nos anos 80. Segundo o pesquisador isso se deve, dentre outras razões possíveis,

à existência de algumas experiências de administrações municipais democráticas, ainda nos anos 70, como, por exemplo, a de Boa Esperança-ES, Lages-SC e Piracicaba-SP; a ideia de que a centralização estava ligada ao período autoritário e de que tudo o que fosse descentralizado conduziria à democracia; a vitória da oposição em estados e municípios indicava um novo tratamento às questões políticas e administrativas; a crise econômica levou estados a propor parcerias com seus municípios, o MEC, por razões políticas partidárias, passou a incentivar programas descentralizados; a criação da UNDIME - União nacional dos dirigentes municipais de educação; por último, a constituinte revelou-se um período propício para se rediscutir a temática. (OLIVEIRA, 2008, p. 81 e 82)

Antes mesmo do período acima comentado, o autor aponta que as políticas para o ensino de 1º grau, assumidas a partir da década de 1970 na esfera federal, mostram que havia uma centralização de recursos no núcleo federal, enquanto responsabilidades foram transferidas para os municípios, exaltando, inclusive, a autonomia da escola. A autora aponta outras análises que evidenciaram que a direção dada à política educacional não seria algo de exclusividade brasileira, sendo inerente às políticas neoliberais, somando, em última instância, para o desmonte dos Estados Nacionais e dos seus respectivos sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 2008)

Cabe informar nesta análise que entre as estratégias específicas a serem adotadas pelos países subdesenvolvidos em vista dos objetivos definidos pelos bancos multirefências evidenciam-se algumas relacionadas ao controle por parte das famílias e da comunidade, gerando, supostamente, mais transparência. No entanto, tais estratégias estariam intimamente relacionadas a uma outra estratégia específica que seria, segundo Souza (2008), a “atribuição de maior autonomia administrativa para as instituições escolares com uma consequente redução da interferência governamental no setor (Leia-se: diminuição da ação estatal)”. (SOUZA, 2008, p. 94)

Como destaca a afirmação do relatório do Banco Mundial, "a autonomia pode melhorar a eficiência da aprendizagem do rendimento escolar, o financiamento local pode ser uma forma de diminuição dos gastos educacionais e de aumento das responsabilidades da comunidade para com educação" (BIRD, 1996). Interessante se faz a análise de Souza (2008) sobre o referido relatório, quando aponta a relação clara e direta entre autonomia e custeio local, não obrigatoriamente público, como meio para se atingir “maior eficiência na aplicação dos "insumos", ou, numa linguagem mercadológica, para melhorar a relação "custo/benefício" do produto, neste caso, o ensino/aprendizagem. (SOUZA, 2008, p. 94)

Nesta linha, o Banco Mundial vai calibrar para os países, composto com a elites do governo, uma espécie de balanço entre descentralização e centralização de algumas funções. Preconiza a descentralização administrativa, centralizando a avaliação da matriz curricular, por exemplo. Nesse jogo, ainda consta a questão da governança, com a ideia de imbricar o setor privado no manejo do Estado e das políticas públicas, lucrativas ou não. Esta análise de conjuntura, que considera as combinações existentes dentro da totalidade (MARX, 2010) que as compreende, nos ajuda a entender como o ideal de descentralização efetiva, enquanto participação ampliada com financiamento adequado, não combina com a organização capitalista e, especificamente, como o capitalismo dependente (FERNANDES, 2009).

Consegue, em sua articulação externa e interna, acomodar seus interesses de classe a partir dos ditames do Banco Mundial.

Souza (2008) aponta os limites da proposta em atingir o que supostamente se pretende quando mostra que

a implementação dessa lógica economicista e a consequente redefinição ou adequação das finalidades educacionais às demandas particulares do avanço do capital representam uma limitação da dimensão formadora e universalizadora da educação, a diminuição de sua dimensão epistemológica em prol de uma dimensão técnico-pragmática. A "equalização social" torna-se irrealizável se a promoção dos interesses e necessidades populares e das camadas de trabalhadores for subordinada às regras do livre-mercado. (SOUZA, 2008, p. 94)

Importante se faz ressaltar o que destaca Souza (2008) ao falar das políticas implementadas nos anos 1990. O autor recorda que, nos países que seguiram com elevado rigor as diretrizes políticas neoliberais "a avaliação vem sendo, via de regra, utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado" (SOUZA, 2008, p. 98).

Com isso, a descentralização das responsabilidades manteria, porém, centralizado o controle da avaliação e pela avaliação. Desta forma: "a necessidade de descentralização nos sistemas de ensino era justificada pela urgência de dotá-los de critérios de excelência, de eficácia, de eficiência, de competitividade e de outros aspectos da racionalidade econômica." (SOUZA, 2008, p. 96)

Saviani (2010) remete ao que chama de neotecnicismo as mudanças na condução do Estado nos anos 90. Segundo o autor, neste período

advoga-se a valorização dos mecanismos de mercado, o apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público. Seguindo essa orientação, as diversas reformas educativas levadas a efeito em diferentes países apresentam um denominador comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando se não transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais. [...] Estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação. Eis por que a nova LDB (lei número 9394 de 20 dezembro de 1996) enfeixou no âmbito da União a responsabilidade de avaliar o ensino em todos os níveis compondo um verdadeiro sistema nacional de avaliação. E para desincumbir-se dessa tarefa o governo federal vem instituindo exames e provas de diferentes tipos. Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionar a distribuição de verbas e alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade. (SAVIANI, 2010, p.438-439)

A participação efetiva na educação com o rompimento da ordenação autoritária no período do centralismo surge como uma ânsia na qual têm se congregado os diversos setores da educação. No entanto, transferir responsabilidades para os entes municipais não garante a maior participação de seus membros. A simples administração local não representa por si só sua concreta democratização, nem a legitimação da gestão autônoma. Ao contrário, pode denotar o aumento do controle dessas localidades e a inibição do seu poder de decisão. (RIVAS, 1991)

O que é possível perceber nos argumentos e reformas implementadas nos sistemas educacionais é o conceito de descentralização como promoção da autonomia das unidades escolares. Tal concepção refletiria, segundo Souza (2008) uma contradição, ao passo que,

utilizando pragmaticamente o conceito de autonomia, ora como sinônimo de descentralização de responsabilidades, ora como uma etapa subsequente da própria descentralização, pode ser uma re-significação do conceito, cujo conteúdo não reflete objetivamente uma prática social histórica e popularmente construída. Sob aquela orientação internacional, defende-se, ao contrário, uma autonomia limitada, parcial, que não "concede" às instituições escolares o poder integral de definições e tomada de decisões administrativas e pedagógicas, sobretudo no tangente aos processos avaliativos cujo controle permanece sob o crivo do governo central. Dessa forma, fica mantida a "tradicional" postura autoritária das camadas dominantes de, unilateralmente, tomarem decisões "pelo povo e para o povo", desdenhando suas opiniões e prescindindo da participação popular e democrática. (SOUZA, 2008, p. 97)

Segundo Souza (2008), diversos sentidos são atribuídos à descentralização. Dentre eles, destaca-se aqui a desconcentração, compreendida como conferir responsabilidades administrativas às instâncias inferiores dentro da esfera governamental.

De acordo com o elucidado, é possível considerar que a municipalização no Brasil, em grande medida, representa uma "desconcentração de procedimentos administrativo-políticos do Estado que, para racionalizar e/ou agilizar suas ações, as transfere para os municípios, mantendo, no entanto, o controle e a gestão dos processos decisórios". (SOUZA, 2008, p. 101) Por essa lógica,

a municipalização não pode ser absolutamente confundida com descentralização, pois as dimensões essencialmente decisórias do processo educacional permanecem centralizadas, com "modernas" formas de controle externo, e sem que esferas administrativas "inferiores" ou menores (municípios ou mesmo as direções/comunidades escolares) tenham efetivamente passado a desempenhar funções e responsabilidades antes pertencentes às esferas superiores do governo. (SOUZA, 2008, p. 101)

Frente ao exposto, e considerando a distância que separa a definição da gestão democrática como princípio da educação pública brasileira (CF de 88 e a LDB 9394/96) da efetiva promoção das condições necessárias para que o sistema público de ensino atenda a

este princípio legal – garantindo que as instituições possibilitem a participação efetiva dos agentes envolvidos na elaboração e, por conseguinte, na realização das atividades escolares (distância entre o legal e o real) –, é possível inferir que a política educacional brasileira da década de 1990 se destacou, principalmente, pela absorção da lógica e dos princípios políticos e econômicos em vigência tanto no contexto nacional como no internacional, bem como pela dimensão estrutural do capitalismo dependente e seus dilemas sociais.

Portanto, se analisarmos a totalidade que envolve tanto os encaminhamentos dados à LDB, quanto a criação de SME, junto a outras políticas ditas descentralizadoras, percebemos que a reforma metamorfoseou os sentidos originais de muitas bandeiras e lutas dos anos 80, como participação, autonomia, gestão democrática e, especialmente, a descentralização. Portanto, a LDB, assim como a política de criação de SME, são fatos que só podem ser compreendidos em seus contextos e no todo.

Por este motivo, Souza (2008) aponta que:

ela tem sido fundamentalmente conservadora da ordem econômica e social, por um lado, mantendo a tradicional relação de dependência do desenvolvimento dos setores sociais em relação aos imperativos econômicos, e, por outro reacionária do ponto de vista político-democrático, ao impor um processo de descentralização/municipalização, cujo método condiz mais com uma sociedade autocrática que democrática, haja vista a reafirmada centralização e o controle dos processos decisórios e dos resultados alcançados pelo sistema educacional público ponto. (SOUZA, 2008, p. 103)

Desta maneira, sobre as mudanças na forma de se pensar as reformas que impactaram no ensino controlado pelo Estado, compreende-se que estas acarretam novas formas de conduzi-lo. Como afirma Bruno (2008): “Não por acaso, são os princípios da gestão do capital que se busca imprimir na administração estatal da educação e qualquer manual de administração de empresa define muito bem o que isso seja.” (BRUNO, 2008, p.39)

Cabe ainda considerar o aspecto do financiamento da Educação Básica no que diz respeito às escolhas políticas do governo federal. Conforme Davies:

Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados do que ele. (DAVIES, 2004, p.51)

E, ao analisarmos os elementos políticos que deram contornos ao processo de descentralização, sobretudo com implicações no âmbito financeiro, podemos verificar, a partir da totalidade que envolve estes elementos, que

ao longo da década de 1990, as políticas governamentais passam a adotar o caminho da racionalidade financeira (Saviani, 1999), implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como a intensificação da abertura do país ao capital financeiro internacional. O uso instrumental do conceito de descentralização passa a ser, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação dos serviços públicos essenciais da sociedade (SOUZA, D.B; CASTRO, D.F; ROTHES, L, 2013, p.05)

Por isso, é clemente a necessidade de pensar a proposta legal de sistemas de ensino à luz da LDB, a partir da compreensão da conjuntura política dos anos 90, dentro deste projeto de descentralização costurado na Reforma do Estado e tendo influência direta de organismos internacionais, o que buscaremos fazer adiante.

2.5 A descentralização/desconcentração educacional e o regime de colaboração nos municípios pós CF de 1988

A CF de 1988 inseriu os princípios da descentralização e municipalização de forma inequívoca na gestão e implementação das políticas sociais públicas ao reconhecer o município como instância política e administrativa. Os municípios poderiam elaborar políticas educacionais por meio da criação dos seus próprios sistemas de ensino, configurando, no âmbito jurídico, a descentralização formal no novo momento de transição vivenciado no país. No entanto, é discutível se o desdobramento da proposta de descentralização jurídica, com as condições econômicas/estruturais necessárias, não passou de uma proposta formal e, como já discutido, teve desdobramentos mais característicos da desconcentração administrativa.

A compreensão da construção de sistemas de ensino proposto na CF de 1988 abriu amplos debates sobre o próprio conceito de sistema, e se a proposta de fato pretendia estipular uma variedade de sistemas locais ou algo diferenciado. Fato é que a regulamentação posterior desta proposta na LDB, do 8º ao 18º artigo, definiu por uma compreensão de Sistemas de Ensino por entes federativos. Saviani (2008) aponta algumas possíveis contradições sobre as condições para tal concretização e sobre a existência de fato desta possibilidade no texto constitucional, ainda que este segundo questionamento tenha sido dirimido pelo legislativo por ocasião da promulgação da LDB 9394/96. Porém, a despeito da possibilidade dos vários sistemas de ensino municipais integrarem uma proposta nacional, fato é que o regime de colaboração⁵⁴, com as exatas definições das atribuições dos entes, não foi devidamente regulamentado até a presente data. E, a ausência desta regulamentação pressupõe uma inércia

⁵⁴ O termo regime de colaboração é usado para se referir ao trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo teriam a responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos.

do legislativo, que não concretizou esta matéria fundamental para o funcionamento do regime de colaboração. É, sobretudo, uma ausência que permite outras parcerias público-privadas de buscarem dar conta das lacunas existentes em função de seus interesses.

Na perspectiva defendida por Saviani, o PNE (2001- 2010) informou que a organização do sistema de ensino deveria ser concretizada em regime de colaboração entre os entes federados, contudo, este celebrado documento não esclareceu o que significava esse regime colaborativo, bem como rejeitou as propostas da sociedade civil acerca da consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) na época.

Importante aqui considerar uma observação de Cury (2008) ao tratar das razões pelas quais o país nunca avançou na instituição de um sistema nacional de educação, como outros países fizeram. Nesta publicação, o autor aponta duas respostas. A primeira, que as desigualdades socioeconômicas extremas tiveram impacto na organização e no funcionamento do sistema educacional brasileiro. A segunda, pautada na primeira, que tal estruturação encontrava dificuldades em conciliar um pacto federativo que ajudasse a superar as desigualdades regionais existentes e a estrutura capitalista de classes sociais.

Ainda que a regulamentação cumpra um papel fundamental na execução de políticas públicas, ela não garante esta execução e, ao analisarmos a relação estrutural em sua totalidade, podemos verificar que a relação de exploração necessária ao capitalismo dependente desponta como medida antagônica à promoção de uma sistematização nacional do ensino com financiamento necessário e articulação que promova a educação com qualidade e equidade regional, inclusive entre as unidades de ensino dos diferentes entes federativos. Claro que a não regulamentação de um sistema único por si só evita embates desnecessários à administração estatal dominada pelos interesses da burguesia. Desta forma, é possível entender que um Estado dominado pelo ideário burguês de produção, e a política de criação de um Sistema Nacional de Educação com objetivos inclusivos e universalizadores não combinam. Que a relação de expropriação mantida pelo capitalismo dependente não permite aos países periféricos, dentre estes o Brasil, desenvolverem uma política educacional absoluta, independente, semelhante às conquistas outrora ocorridas nos países centrais.

A regulamentação e a consolidação de políticas públicas para a educação que efetivamente se traduzissem em ganhos para a população só poderiam ser concretizadas a partir de uma ruptura com a relação de dependência que, por hora, embaraça a regulamentação e, por conseguinte, o justo financiamento destas políticas.

De acordo com a Carta Magna, por meio da colaboração explicitada no artigo constitucional 23, “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988). Ademais, conforme o artigo 211, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Desta maneira, a educação no Brasil é “um direito subjetivo e está posta normativamente por meio da constituição federal de 1988 cuja operacionalização deve ocorrer por meio de um federalismo cooperativo que deve ser efetivado pelo regime de colaboração conforme seu marco legal constitucional.” (SOUZA e CARDOZO, 2019, p.138-139)

Sobre a CF de 1988, conforme aponta Fernandes (2012), já nos debates da ANC havia a polêmica acerca da municipalização do ensino, tendo posições radicais sobre o assunto. Um grupo advogava a responsabilidade da União pelo Ensino Superior, dos estados pelo 2º Grau e dos municípios pelo 1º Grau, enquanto outro grupo defendia a manutenção da responsabilidade dos estados pelo 1º e 2º graus. Com isso, notadamente, o texto constitucional não definiu com clareza as competências quanto à oferta da educação escolar, de modo a ordenar uma articulação entre os entes de forma organizada. Abreu (1998) elucida o tema:

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. (ABREU, 1998, p.41)

No período pós CF de 1988, considerando as expectativas e controvérsias na formação dos sistemas de ensino municipais, é ampliada, juridicamente, a organização sistêmica da educação brasileira, dando aos municípios condições diferenciadas em relação às constituições federais anteriores, definindo a proposta de regime de colaboração entre os entes da federação. Nas últimas décadas, entre a centralização e descentralização das políticas, os municípios expandiram suas redes de Ensino Fundamental e de Educação Infantil com projetos próprios e, também, executando programas dos âmbitos federal e estadual. A esfera municipal nem sempre teve sua capacidade de atendimento considerada nas relações dos entes da federação brasileira. A falta de planejamento e indefinições das competências entre os

níveis de governo contribuíram para isso, gerando atuação desarticulada com sobreposição, competição e omissão. (SOUZA, D.B; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F., 2015).

Se perspectivas inovadoras foram introduzidas pela CF de 1988, reconhecendo o município como ente autônomo e responsável por planejar seu sistema de ensino levando em consideração as responsabilidades de cada instância, inferimos que o desafio com a promulgação da CF de 1988 e com a regulamentação dada pela LDB/1996 passa a ser então o planejamento concreto do sistema de ensino. No entanto, o ideário de um Sistema Nacional de Educação⁵⁵, contemplando todos os componentes e estabelecendo um real regime de colaboração entre todas as esferas públicas, que poderia trazer a possibilidade de ampliação do acesso e atendimento ao direito constitucional à educação em padrões elevados de qualidade universais, ainda carece de ações exíguas. Pois, apesar da proposta jurídica de descentralização e colaboração, na prática, o texto constitucional, que em sua aparência revela tais proposições, não teve seus desdobramentos factíveis a fim de dar conta do que fora proposto. Algumas medidas políticas posteriores não chegaram perto de garantir aos municípios as condições adequadas para tal. A regulamentação das medidas colaborativas entre os entes não aconteceu, deixando uma demanda substancial destes entes mais fragilizados sem a devida contrapartida.

A CF de 1988 reconheceu níveis de atuação prioritária, mas promoveu a coresponsabilidade coordenada e não a municipalização pura e simples entre as esferas governamentais que poderia não ter êxito se o propósito é buscar a universalização com qualidade do ensino fundamental. (SARI, M.T, 2015, p.222)

Fica, desta forma, evidenciada a contradição histórica, pois desde a CF de 1988 as questões do regime de colaboração, isto é, a parte de responsabilidade de cada ente federado no tocante à educação, ainda não foi regulamentada. Faz-se necessário que certas questões ainda insolúveis no pacto federativo, que ainda continuam com resquícios dos séculos passados, sejam resolvidas. Como está, mantem-se a distância no âmbito educacional, social e cultural das classes menos abastadas, que dependem do ensino público como forma de acesso à educação, em relação às classes privilegiadas.

A partir do que foi exposto, o que significa essa não implementação? Que tipo de capitalismo e Estado seriam necessários para essa regulamentação e efetiva implementação? Como o Estado do capital, sob o capitalismo dependente, vai pensar a educação pública nestes termos? Não seria uma contradição os estados periféricos desenvolverem uma educação, sob

⁵⁵ O Sistema Nacional de Educação (SNE) organizaria as responsabilidades pela educação de todo o país, distribuindo as funções entre os municípios, estados e a União. O SNE teria também a função de determinar como essas três esferas de governo devem trabalhar juntas pela educação brasileira.

o regime de expropriação severo, em condições mais favoráveis, como acontece nas nações centrais, ainda que com a permanência de outras contradições? Inferimos a partir do que foi explicitado na relação de dependência que a política educacional pública para as nações periféricas não poderia assegurar uma educação pública plena e promotora de ganhos sociais coletivos, ou, ao menos, nas mesmas condições que nas nações centrais. A Reforma do Estado submeteu a política educacional ao gerencialismo⁵⁶ (FIGUEIREDO, 2019) que cultivava o ideário de eficiência, nos limites impostos pelas definições econômicas para subsidiar a educação e não com o vislumbre de educar com finalidades inclusivas e, sobretudo, universais, que promovessem uma ruptura com essa lógica de produção exploratória. A não regulamentação da organização colaborativa é o primeiro passo na renúncia do Estado capitalista periférico da garantia da educação pública extensiva a todos com qualidade isonômica.

O próprio PNE (2014-2024), por meio da lei 13.005 de 2014, evidencia em seu enunciado que este documento se assenta numa perspectiva de interdependência, ou seja, como obrigatoriedade dos entes federativos garantirem o direito à educação pública de forma colaborativa. Alguns artigos evidenciam bem isto.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE. § 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. § 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º [...]. § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. [...] IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (BRASIL, 2014)

⁵⁶ A partir de Evangelista e Shiroma (2007), Figueiredo (2019) aponta que “com a reforma administrativa e dos sistemas educacionais brasileiros, o gerencialismo vem avançando em todas as dimensões do trabalho educativo, exercendo o controle político-ideológico. Esse avanço, segundo as autoras, ocorre no “currículo, livro didático, formação inicial e contínua, carreira, certificação, lócus de formação, uso das tecnologias da informação e comunicação, avaliação e gestão” (p.256)

A regulamentação do regime de colaboração tem por finalidade garantir meios objetivos de superação das desigualdades regionais, especialmente pela construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva de qualidade para a educação básica e superior públicas. O abandono de tal regulamentação e sua “substituição” por políticas de costura que não definem, com exatidão, os papéis e as condições, procrastinam resoluções e permitem a atuação de setores do mercado na educação pública de forma a perpetuar seus interesses. Assim, “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” (FERNANDES, 2012, p.54).

“A cooperação intergovernamental (regime de colaboração) não foi definida de fato na normativa constitucional, o que nos faz reafirmar que o Brasil é uma democracia de federalismo incompleto.” (SANTOS, 2019, p.158) Quando tais questões não são definidas, incorremos em impactos fundamentais, sobretudo no âmbito do financiamento das políticas para a educação a fim de atingir de forma equânime em sua capilaridade. Esta indefinição está diretamente relacionada à distribuição de poder para agir com eficácia diante das demandas. Afinal,

Vemos desaguar políticas de descentralização identificadas por uma dissintonia com a ampliação dos direitos e das liberdades, porque depurados do princípio do redirecionamento do poder. Sem o amparo da participação política comprometida com igualdade de condições, a relação dessas políticas com a democratização resta comprometida. (NARDI; MOTTA, 2019, p.182)

Alguns índices da educação municipal mostraram uma crescente por conta das matrículas da escola pública no Ensino Fundamental, sobretudo durante a vigência do FUNDEF, evidenciando, inclusive, a organização dos sistemas municipais de ensino. Neste panorama de mudanças, não se pode deixar de ressaltar a ínfima contribuição da União no atendimento à população quanto aos serviços educacionais ao longo dos anos. De certa maneira

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. (FERNANDES, 2012, p. 238)

Esta condição evidencia que o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos é fundamental para que o texto da Carta Magna venha a possibilitar efeitos práticos. Ainda que a regulamentação não seja expressão suficiente para dar conta de sua

efetividade, sua realização é fundamental e sua insistente ausência denota o descompromisso do Estado capitalista sob interesses de uma articulação burguesa que não confere ao Brasil, enquanto nação periférica, condições semelhantes na política educacional às das nações centrais e suas conquistas.

2.6 A descentralização/desconcentração do ensino no projeto burguês de financiamento da educação pública.⁵⁷

Wood (2003) mostra em seu trabalho que em nossa história moderna houve uma separação arbitrária, na esfera do capitalismo, entre o político e o econômico, culminando numa espécie de ocultamento desta relação, pois as estruturas jurídico-políticas não se sobrepõem à estrutura econômica, nem vice-versa. Elas se implicam. Por isso, apesar destes segmentos serem indissociáveis, e, embora na política ateniense isto fosse evidente, nos discursos liberais temos uma ênfase que os separa e ainda situa o econômico como algo não maleável e longe da esfera de controle político. Isso faz com que muitas vezes os limites impostos pelo capital financeiro se legitimem ao se sobreporem às políticas de Estado, sobretudo impondo regulações às questões sociais de forma a manter e conservar a reprodução do capital. Nesta linha temos que:

os fenômenos ocorridos naquelas sociedades implicavam na esfera política e na Econômica, mostrando que ambas estavam conectadas, fato que difere da atualidade como bem já ponderou Wood (2003), posto que no desenrolar da história o econômico foi cada vez mais sendo afastado do político, a ponto de o modo de produção vigente nos dias de hoje levar a crer que tudo o que ocorre na sociedade é por conta da esfera econômica. (SANTOS, 2019, p.61)

Harvey (2014), como já mencionamos, esclarece como isso se evidencia na prática nos encaminhamentos neoliberais. Figueiredo (2019), por sua vez, ressalta essa falsa dicotomia e seus impactos sobre a concepção de democracia formal adotada quando afirma que:

Com o caráter de um padrão de dominação burguês, a democracia burguesa se consolidou na falácia de uma suposta dicotomia entre economia e política. Dessa forma, a democracia formal burguesa está assentada em uma teoria que não possui materialidade, pois economia e política são dimensões sociais inseparáveis. Com essa suposta dicotomia, a dominação de classe foi ofuscada e apresentada como uma relação justa entre iguais. (FIGUEIREDO, 2019, p.220)

⁵⁷ Neste tópico pretendo discutir como a proposta de descentralização situada no projeto de colaboração por sistemas de ensino considerando todo o contexto exposto, atende a um ideal de desconcentração preconizado pela lógica burguesa de Estado e suas potencialidades, principalmente no caso do Brasil, enquanto nação periférica que, como aponta Fernandes (2006), manteve sua condição pela incapacidade da burguesia nacional de empreender uma transição capitalista plena, comprometendo o financiamento das políticas educacionais.

Fernandes (2019), ao tratar das nuances do Estado autocrático burguês, cita as 3 faces possíveis deste: a democrática, a autoritária e a fascista. Ao abordar a democrática, a define como aquela

que aparece como contraparte necessária de uma oligarquia perfeita (os oponentes reais estão desqualificados ou neutralizados; a maioria, mesmo eleitoral, não tem influência concreta; mas a sociedade civil abrange os setores que suportam e legitimam a ditadura de classes aberta e seu Estado. Para estes, existe, pois uma democracia restrita, ou melhor, ela não deixa de funcionar) (FERNANDES, 2019, p.88)

Entretanto, é fundamental entender que a separação entre as esferas econômica e política não aconteceu por acaso, e nem são dinâmicas naturais da sociedade como o sistema econômico procura dar a entender, mas resultado de um processo histórico que se desenvolveu no contexto de um determinado modo de produção. (SANTOS, 2019) Segundo Wood (2003, p.157) aconteceu uma “ruptura radical que separa o capitalismo moderno da democracia ateniense” e é nessa ruptura que se inclui o processo de separação entre o econômico e o político.

Na sociedade capitalista com a separação entre as esferas "política" e "econômica", o poder coercitivo público está mais centralizado e concentrado do que nunca, mas isso apenas quer dizer que uma das principais funções de coerção "pública" por parte do Estado é apoiar o poder "privado" na sociedade civil. [...]A desvalorização dos bens políticos no capitalismo se baseia na separação entre o econômico e o político. O status dos bens políticos há de ser reduzido pela autonomia da esfera econômica, pela independência da exploração capitalista em relação à execução de funções públicas, pela existência de uma esfera separada e puramente "política" distinta da "economia", que torna possível pela primeira vez uma "democracia" apenas política, sem as implicações econômicas e sociais associadas a antiga democracia grega. (WOOD, 2003, p.218)

Davies (2004) enuncia os principais desafios do financiamento da educação pública no Brasil. Em sua vasta lista, ele expõe os elementos principais: o descumprimento da vinculação constitucional de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, as perdas astronômicas provocadas pela inflação dos recursos vinculados, a sonegação fiscal, a fiscalização deficiente por parte dos tribunais de contas, a inexistência de controle social, o desvio de recursos da educação, a corrupção generalizada, a isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas, os subsídios às escolas privadas, o clientelismo e o peso da burocracia. Em seu estudo pormenorizado, o autor destaca que esses problemas não devem ser vistos de forma isolada, mas como parte de uma mesma estrutura lógica, “que é a da privatização do Estado por dentro e por fora, uma característica estrutural dos Estados capitalistas que se acentuou na fase atual orientada pelo neoliberalismo” (DAVIES, 2004, p.59). Sob o capitalismo dependente, um Estado periférico tem em sua conjuntura expressivas

anuências e medidas isoladas que permitem a setores da burguesia se beneficiarem de alguma forma e/ou que se mantenha as deficiências sociais sem intervenções à altura do que, por vezes, é proposto. Davies (2004), ao declarar os diversos aspectos que compõem a totalidade das políticas de financiamento, mostra que as medidas existentes não dão conta da necessidade social. Fernandes (2008) sustenta que esta insuficiência se encaixa bem na economia capitalista pois, segundo o autor,

a estrutura e o padrão de equilíbrio do sistema econômico, sob o capitalismo dependente, convertem articulação econômica em fonte de privilégio dos agentes econômicos que podem operar no nível da integração capitalista das atividades econômicas internas e subordinam o crescimento econômico interno as flutuações do consumo e das especulações financeiras do mercado mundial. (FERNANDES, 2008, p.62)

E, os limites impostos são resultantes da lógica peculiar de operação capitalista:

Tratando-se de uma economia capitalista essa lógica só pode ser a do “cálculo econômico capitalista”. No entanto, o “cálculo capitalista” não é uma aritmética. É um modelo altamente complexo de raciocínio abstrato de natureza prática. Ele não poderia ser eficiente se não se adaptasse à estrutura e a dinâmica das situações em que se defronta o agente econômico numa economia capitalista subdesenvolvida. (FERNANDES, 2008, p.80)

A política de reestruturação do Estado, quando promoveu a descontinuidade dos bancos públicos estaduais conforme as proposições neoliberais sob o capitalismo dependente, acabou por dificultar a própria financeirização de políticas públicas locais a fim de atender demandas sociais, sobretudo em regiões onde o setor bancário privado não vislumbra retorno. Tais ações foram materializadas, segundo Luz e Videira (2009), pelo programa PROES (Programa de Incentivo a Redução do Estado na Atividade Bancária). Após a implantação deste programa, vários bancos públicos começaram a desaparecer do Sistema Financeiro Nacional, cedendo espaço crescente aos bancos privados. A escassez de crédito a longo prazo por parte do sistema financeiro privado e a falta de uma regulamentação do setor teriam sido os fatores que contribuíram, outrora, para a criação dos bancos estaduais, que tenderiam a atuar de forma seletiva em certos segmentos da economia de seus respectivos estados. E, de acordo com os autores, a importância dos bancos públicos

foi fundamental no desenvolvimento do território, pois enquanto as instituições privadas se concentravam nas regiões mais rentáveis do ponto de vista do capital; as estaduais eram implantadas em diferentes lugares, desempenhando assim, importante papel na integração das regiões através de uma extensa rede de agências, atuando em diferentes áreas onde o sistema financeiro privado não tinha interesse. Outra relevância é que, os bancos estaduais e federais sempre atuaram junto à política de seus estados subordinados, nos mais variados projetos socioeconômicos. No caso dos privados, o banco não tem obrigação quanto ao desenvolvimento

econômico, interessando-lhes apenas lucrar com os serviços oferecidos. (LUZ; VIDEIRA, 2009. p.12)

Brandão (2009) reforça que o processo de privatização dos bancos estaduais está inserido na política neoliberal recomendada por instituições financeiras multilaterais para o Brasil, como o Banco Mundial e o FMI. O compromisso com as privatizações é reafirmado em vários documentos encaminhados pelo Brasil ao FMI. Segundo o autor:

em 1998, no “Memorando de Política Econômica”, destacava que o Brasil realizava, naquele momento, “o mais amplo programa de privatização da história”. Na sua terceira avaliação, em 1999, é colocado que “o governo dará continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia”. Pouco depois, na quarta avaliação do documento, novamente são destacados “os avanços na área de privatização dos bancos estaduais”. (BRANDÃO, 2009, p.03)

Desta forma, fica evidente que, dentro das reformas incorporadas nos anos 90, a atual organização do Sistema Financeiro Nacional – na qual que um pequeno grupo de bancos privados, nacionais e internacionais, controlam uma parte significativa do mercado financeiro – é resultado das inúmeras mudanças de ordens política, econômica e tecnológica que ocorreram em escala mundial e que contribuíram para o acúmulo de capital dos grandes grupos econômicos. Fernandes (2009) já apontava os riscos desse padrão de dominação externa, caracterizado pelo imperialismo e pelo desenvolvimento de um tipo dependente de capitalismo, surgido no processo histórico e com impactos diferenciados na América Latina.

Esta situação dos bancos estaduais, elucidada resumidamente, mostra que semelhante a todo Estado capitalista, o nosso, segundo Davies (2004), tem sua estrutura e ação orientadas para atender, sobretudo, aos interesses gerais das classes dominantes e aos específicos de suas variadas frações. No entanto, não se trata de um bloco monolítico, pois apresenta, em maior ou menor grau, tanto distinções e discordâncias no seio das classes dominantes quanto, ainda que de forma minoritária, as ações e interesses das várias frações das classes trabalhadoras ou das entidades e partidos que alegam representá-las. Desta forma, vale ressaltar que o

Estado não apenas reflete direta e imediatamente essas contradições, mas também atua sobre a sociedade por deter certa autonomia em relação às classes sociais, autonomia essa necessária para a legitimidade perante as classes dominadas e variável em razão da organização e capacidade das diversas classes e suas frações para fazer valer seus interesses aos aparelhos estatais. Além desses traços gerais, o Estado brasileiro possui particularidades, definidas por sua história e inserção variável na divisão internacional do capital/trabalho e do poder, representadas, por exemplo, pelo forte patrimonialismo dos ocupantes de cargos públicos, autoritarismo exacerbado, impermeabilidade às demandas das classes populares e médias e por sua subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo (Estados Unidos, Japão, Europa Ocidental) (DAVIES, 2004, p. 44)

Ainda que se considerem positivas as políticas de complementação de renda para fins educacionais, como do FUNDEF e do FUNDEB, estas precisam ser vistas com absoluta cautela, dentro da totalidade inserida, pois, considerando a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação ou redistribuição em âmbito estadual sejam canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. Segundo dados apresentados por Davies (2004), as denúncias divulgadas pela imprensa brasileira nos últimos anos só confirmam essa suspeita. Ainda mais se consideramos a contraditória ação fiscalizadora por parte dos tribunais de contas, os limites de ação dos grupos de controles sociais e a morosa ação do Ministério Público nas ações que exigem a utilização correta dos recursos destinados à educação pública básica.

Inclusive, a despeito da criação de dos fundos como FUNDEF, em 1996, e do FUNDEB, em 2007, nos parece que

os fundos contábeis surgem como estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração. Em que pese a importância dos fundos, a questão do financiamento da educação e da injusta repartição do bolo tributário é recorrente quando se discute o regime de colaboração intergovernamental, pois muitas vezes o planejamento e execução de ações conjuntas não se viabilizam, devido aos impactos financeiros enfrentados pelos Estados e, principalmente, pelos municípios. (SARI, M.T. 2015. p.224)

Embora o FUNDEF, e, posteriormente o FUNDEB, possam ter representado avanços no quesito financiamento da educação básica nas diversas etapas, nos parece ainda uma solução bem aquém de resolver o problema insistente que priva a muitos do direito de aprender, procrastinando uma situação prevalente na política educacional brasileira ao longo da história. Conforme Saviani (2016), tais medidas não equacionaram o problema.

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%. (SAVIANI, 2016, p.15-16)

Não podemos ignorar o impacto das políticas de fundos, à medida que o FUNDEF, com suas importantes mudanças, possibilitou a expansão do atendimento das redes no ensino fundamental, reduziu as diferenças de recursos disponíveis em cada estado, diminuiu certas distorções salariais e potencializou o processo de universalização daquele nível de ensino. No entanto, Oliveira (2010), acrescenta:

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. (OLIVEIRA, 2010, p.09)

Soma nesta análise, o destaque que Leher (2010) dá à contradição no atendimento ampliado no Ensino Fundamental.

O direito à educação (nível fundamental) foi reconhecido abstratamente e ampliado formalmente. O quinto mais pobre da população teve sua taxa de matrícula ampliada de 75%, em 1992, para 93%, em 1999 (BRASIL/MEC, 2001) Entretanto, a infraestrutura geral das 170 mil escolas públicas do ensino fundamental se manteve extremamente precária, o que impossibilitava até mesmo a garantia de um mínimo de quatro horas de aula por dia. O direito à educação foi reconhecido, mas não o direito ao padrão unitário de qualidade. Assim, a equidade e a distinção social caminhavam juntas. (LEHER, 2010, p.46 e 47)

Davies (2001) ressalta que o foco no Ensino Fundamental segue as orientações dos organismos internacionais sobre a contenção do gasto público. O autor, notadamente, aponta que

Tal priorização legislativa (muito mais do que real) do ensino fundamental deve ser 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. (DAVIES, 2001, p.15)

A descentralização jurídica – nos moldes estabelecidos pelo Estado capitalista, periférico, sob o regime de dependência – é em essência uma desconcentração. Corrobora com a perpetuação de sua lógica, a despeito das contradições e tensões existentes no financiamento que, por vezes, sugere uma proposta mais progressista, mas que em sua essência, dada as condições concretas, revela não dar conta das necessidades de elevação da autonomia subsidiada pelo Estado nos respectivos entes federativos.

Nas últimas décadas do século passado, marcadas por acentuada concentração tributária, atribuiu-se ao município a manutenção do Ensino Fundamental e Pré-escolar para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade, o campo e nas periferias urbanas. Essa falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras gerou, em muitos estados brasileiros, rede municipais precárias. (SARI, M.T, 2015, p.222)

Não há descentralização se não acompanhada de recursos que a sustente. As propostas de descentralização, enquanto proposições de democratização de poder e acesso, precisam ter a democracia irrestrita como regulador econômico, como mecanismo acionador da economia. A democracia deve ser pensada não apenas no âmbito político, mas também no econômico (WOOD, 2003). Afinal, “o financiamento tem de ser direcionado para a construção de um sistema nacional de educação pública unitário, organizado e dirigido pelo protagonismo dos educadores e de conselhos sociais com ampla participação popular” (LEHER, 2010. p.70).

Conforme Fernandes (1977), mantida as estruturas do nosso regime de classes, tornam-se inviáveis as transições significativas, inclusive no campo educacional. De acordo com o autor, o *dilema educacional brasileiro* se mantém como um círculo vicioso que acaba minando os mínimos avanços instituídos por qualquer ação deliberada, ainda que pontualmente bem-sucedida.

Mantidas as condições de dependência e de reduzido esforço para criar-se um padrão alternativo de desenvolvimento auto-sustentado, o capitalismo por aqui continuará a florescer como no passado remoto ou recente, socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados (internos e externos) (FERNANDES, 1977, p. 178-179)

Ao atentarmos para o que foi elucidado por Fernandes (2008) quanto às imposições das relações de dependência, percebemos que as restrições impostas aos países periféricos – subordinados a políticas que permitem uma dupla expropriação, da burguesia interna e externa – não comportam uma organização social no que não seja heteronômica, que não gere sujeição ou que, no mínimo, permita autonomias nominais de caráter mais desconcentrador do que gerador de autonomia factual.

As assim chamadas propostas descentralizadoras, com perspectiva democratizante e de produção de autonomia, quando não promovidas a partir de ações concretas que lhes permita tais predicados, acabam por consolidar aparências comuns na sociedade de classes, que não se traduzem em ganhos reais para classe trabalhadora.

Como não vão além disso, engendrando uma consciência e ações de classe negadoras da dependência, do subdesenvolvimento, dos privilégios, da opressão institucionalizada, do desemprego em massa e da miséria generalizada, elas se convertem em meios estruturais de perpetuação do capitalismo selvagem e de preservação do status quo (FERNANDES, 1977, p. 181).

Desta forma, diante do que foi elucidado, voltaremos nossa atenção para a estruturação do SME de Queimados no próximo capítulo, onde poderemos verificar, com base no material coletado e nas análises que os segue, suas peculiaridades e, também, as semelhanças com os demais sistemas de ensino. Levaremos em conta a proposta nacional de criação de SME, sua organização bastante particular no Estado do Rio de Janeiro e suas congruências com a heteronomia gerada pelo modo de organização capitalista pensado para os países periféricos.

3 ANÁLISE CRÍTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE QUEIMADOS: ESPECIFICIDADES E UNIVERSALIDADES

O distrito de Queimados/RJ, após sua emancipação em 1990, fora regido por leis do município de Nova Iguaçu até ocorrerem as eleições municipais em 1992. Desde 1993, formulou-se normatizações próprias para seu desenvolvimento administrativo. Cabe aqui, a fim de compreendermos a implementação da política de descentralização consubstanciada pela criação do Sistema Municipal de Ensino local, conhecer um pouco da história de Queimados, sobretudo de sua emancipação de Nova Iguaçu, bem como a proposta de promoção dos processos de municipalização da educação no contexto do Estado do Rio de Janeiro. Após situar, desenvolveremos uma análise mais profícua do sistema educacional de Queimados, considerando os aspectos históricos da conjuntura nacional tratados até aqui. Tais interlocuções favorecem a saturação do objeto em estudo, pois o consideramos dentro da totalidade (MARX, 2011) em que está inserido. Conforme explicita Lombardi (2008)

Neste sentido, não deixando de reconhecer a importância que têm a definição de categorias para uma análise contextualizada, crítica e profunda da educação brasileira, a categoria totalidade é central e de fundamental importância para o entendimento que se quer produzir. Uma visão de totalidade para a história da educação brasileira deve levar em consideração que não se tem uma adequada compreensão do fenômeno social particular – a educação brasileira – sem pressupor que esta é inseparável e indissociável da totalidade histórico social e que teórica e didaticamente se expressa no contexto econômico, social e político brasileiro (LOMBARDI, 2008, p. 205).

Devemos considerar que a análise coincidirá com o período da criação do SME de Queimados, atentando para a proposta formal de descentralização que se desenvolve a partir dos anos 90 no município. Como dialogamos até aqui, a política de descentralização/desconcentração encaminhada, também, por meio de propostas de criação facultativa de SME, corrobora com a política de redução das responsabilidades do Estado recomendadas pelas frações burguesas, e transfere para as subunidades federativas a responsabilidade pelos sucessos e fracassos sociais, incluindo a educação escolar. Considerar a totalidade que envolve nosso objeto com as circunstâncias associadas à relação de dependência já discutida, favorece a compreensão deste mesmo objeto enquanto política pública, com aspectos peculiares à política estadual em que está inserido, como veremos adiante.

3.1 Conhecendo um pouco da História de Queimados

O município de Queimados, em 1990, conseguiu sua emancipação por meio de uma trajetória de lutas históricas a fim de sair da condição de região distrital, periférica, do Município de Nova Iguaçu, buscando, a partir de uma administração própria, conseguir condições melhores para a população local. Esta expectativa, como será mais bem discriminada, foi encontrada em alguns relatos dos entrevistados na pesquisa de Costa (2014). Tal trajetória não está marcada apenas por momentos de conquistas imediatas, mas por desgastes e adiamentos quanto a busca por tal condição. Considerando que as testemunhas locais somam significativamente na compreensão do acontecimento histórico que culminou na promulgação do decreto estadual que sacramentou a emancipação, contamos aqui um pouco desta história, a partir do trabalho da historiadora Costa (2014) e de Simões (2006). Esta emancipação teria favorecido a diminuição das desigualdades de atendimento à população, antes aviltantes, entre o antigo núcleo, Nova Iguaçu, e antiga periferia, Distrito de Queimados, conforme destacado por parte dos entrevistados, que já residiam no município quando este era apenas distrito de Nova Iguaçu.⁵⁸

Queimados teve eleições municipais em 1992, tendo Jorge Cesar Pereira da Cunha (PMDB), mais conhecido como Dr. Jorge, como prefeito eleito da cidade, que assumiu em 1º de Janeiro de 1993.

Destaco, abaixo, alguns aspectos fundamentais que eclodiram na emancipação da região local, além de alguns dados atuais sobre o recente município, sem dar detalhes em demorado, por conta da extensão destes. Caso o leitor tenha interesse em se aprofundar na temática tendo acesso às entrevistas, sugerimos a leitura do trabalho citado de Costa (2014), dos estudos de Simões (2006) e de Soares (2000).

De acordo com Costa (2014), essas numerosas emancipações, ocorridas não só no Estado do Rio de Janeiro, se inscrevem em um contexto mais amplo, de âmbito nacional: o movimento de reabertura política no Brasil e a reordenação da dinâmica político-partidária no país, com o fim do bipartidarismo (ARENA e MDB), ao fim do regime militar. Além disso,

⁵⁸ Além das importantes informações que Costa (2014) traz sobre a emancipação, informo que o Município de Nova Iguaçu estava sob administração eletiva de 3 candidatos seguidos do PDT. A saber, Paulo Antônio Leone Neto (PDT), de 1983 a 1988; Aluísio Gama de Souza, de 1989 a 1992 (PDT) e Altamir Gomes Moreira (PDT), de 1993 a 1996. Nesse período, o brizolismo tinha grande influência política no estado do Rio, tendo Leonel Brizola, PDT, dois mandatos como governador do estado do Rio (1983-1987 e 1991-1994), tendo no intervalo entre um e outro mandato, o de Moreira Franco PMDB (1987-1991), quando ocorreu a emancipação de Queimados. Desta forma, as emancipações neste período poderiam ser espaços de conflitos político-partidário entre o PMDB e o PDT, pois, como será destacado, as administrações de Queimados tiveram grande participação de prefeitos do PMDB. No entanto, por não ser objeto de pesquisa da autora referendada nem meu, caberia esse destaque, inclusive, a fim de ampliar a discussão sobre o estudo das emancipações na Baixada Fluminense, no início dos anos 90.

havia outras reformas então pleiteadas e discussões sobre o funcionamento do sistema federativo, em especial as relações entre os municípios e demais instâncias. Cabe considerar que Fernandes (2014) aponta algumas permanências nesta nova reorganização política, acomodando os interesses burgueses neste processo de transição e mostrando, inclusive, os limites desta reabertura.

Pelo levantamento sistemático de Costa (2014), verificou-se que boa parte das lideranças políticas que exerceram elevada influência no processo de emancipação de Queimados são oriundos do processo de migração interna. Trata-se de um movimento migratório que se exacerbou no Brasil no contexto de industrialização e crescente urbanização das regiões Sul e Sudeste entre as décadas de 1940 e 1950, quando os entrevistados pela pesquisadora relataram ter chegado e se estabelecido em Queimados. A cidade era então o 2º Distrito de Nova Iguaçu, um dos municípios que integra a Baixada Fluminense. Tal território absorveu a boa parte do excedente populacional que confluía à cidade do Rio de Janeiro, incluídas na dinâmica econômica e social dessa época.

O mapa abaixo, publicado pelo Jornal Extra, que aponta a prefeitura de Nova Iguaçu como fonte, demonstra a área e as divisões que se dão entre 1943 e 1990, criando cidades e suas demandas, a partir da Cidade de Nova Iguaçu.

Figura 1 - Mapa das emancipações de Nova Iguaçu.



Fonte: NOVA IGUAÇU, 2018

Algumas dessas lideranças situam entre essas décadas as primeiras manifestações favoráveis à autonomia política de Queimados. Poucos são os registros sobre essas

manifestações, além dos relatos fragmentados colhidos pela historiadora que dão conta de movimentos pontuais e de pouco alcance. De qualquer forma, com o advento do golpe militar, em 1964, esses movimentos foram reprimidos, mas permaneceram latentes durante as décadas de vigência do regime ditatorial no Brasil. Simões destaca que “as contradições sociais e espaciais se acentuaram e o sentimento de abandono e não pertencimento a Nova Iguaçu só fez aumentar durante este período, o que vai levar a novas tentativas na década de 1980 e a efetiva emancipação em 1990” (COSTA, 2014, p.164). Com o esgotamento dessa fórmula de governo, ao adentrar a década de 1970, verificaram-se algumas transformações que, na percepção de Soares (2000), influenciaram decisivamente a retomada dos protestos emancipacionistas, não só em Queimados como em diversos distritos fluminenses que almejavam se emancipar de seus municípios de origem.

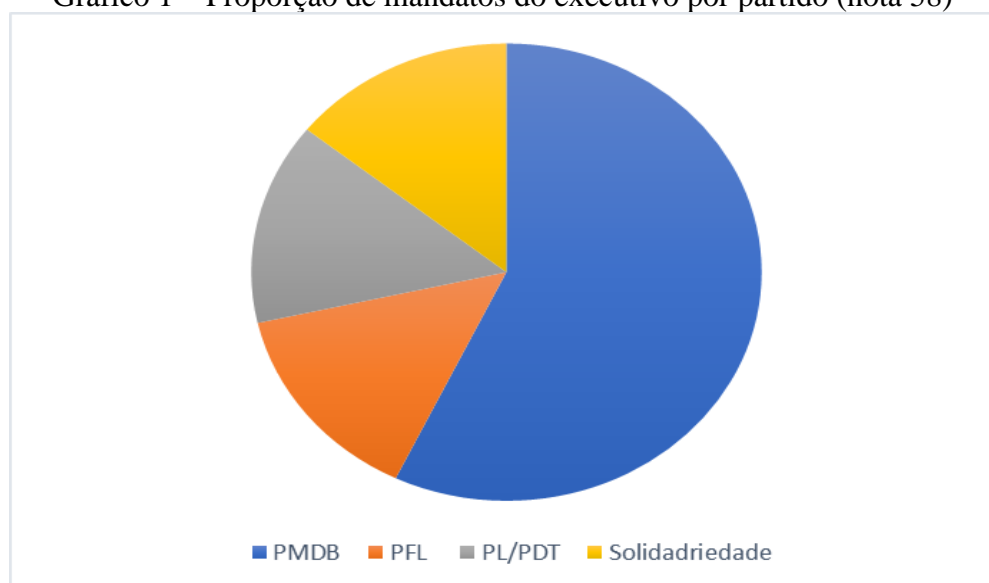
Nessa perspectiva, a pesquisadora destaca os impactos da adoção do pluripartidarismo e a reconfiguração político-partidária do Estado do Rio de Janeiro. O surgimento de novos partidos políticos no cenário fluminense expôs, de maneira decisiva, as fissuras e rivalidades que já vinham se acumulando desde a fusão entre Rio de Janeiro e Guanabara, realizada em 1974. Assim, as estratégias políticas adotadas pelo Executivo e Legislativo estaduais a partir desses marcos interferiram diretamente no contexto político da Baixada Fluminense, proporcionando embates de poder internos, opondo antigas e novas lideranças. (COSTA, 2014)

A reabertura política, a acomodação de novos partidos e a construção de novas lideranças não trouxe rupturas significativas neste novo cenário político quanto à organização social de produção e sua relação com a classe trabalhadora. O reordenamento, apesar de flexibilizar as movimentações políticas, manteve determinadas estruturas de exploração sobre a classe trabalhadora e acomodou novas lideranças de frações da burguesia no novo cenário político, ou personalidades que estivessem diretamente coadunadas com os interesses desta. Neste cenário político ainda foram beneficiados antigos membros das forças armadas que encontraram amparo político nesta nova organização partidária. Exemplo claro desta acomodação é a eleição do primeiro prefeito de Queimados, conhecido como Dr. Jorge, pelo PMDB, um médico e Tenente Coronel reformado do Exército. A reabertura política não impediu as novas organizações partidárias de reintroduzirem na gestão pública oficiais ativos da ditadura civil militar, denotando uma certa continuidade. Falamos do PMDB com suas contradições internas (Fernandes, 2014), um dos partidos da ordem que teve durante os 8

mandatos até hoje contabilizados mais de 50% de representantes como chefe do executivo⁵⁹ (5/8) e na presidência do legislativo local. Isso indica a enorme influência do partido nos encaminhamentos políticos do município. Partido este que, como já antecipado, em função do movimento constituinte declarou:

O PMDB com duas faces, uma de partido da ordem e do governo, outra de partido progressista e de oposição, será sempre uma arma brutal nas mãos dos donos do poder: o meio que oculta e legitima a audácia e os ardis conservadores na esfera do poder e da elaboração constitucional. (FERNANDES, 2014, p.70)

Gráfico 1 – Proporção de mandatos do executivo por partido (nota 58)



Fonte: O Autor, 2021

Na mesma publicação encontramos outros indicativos de Fernandes sobre as contradições inerentes à trajetória do PMDB em função da transição e das eleições que a sucederam, apesar de sua representatividade na luta contra o sistema ditatorial de outrora.

Em suma, vitorioso nas urnas, o PMDB adquire a face do regime vigente, embora preserve, em seus quadros, em suas bases e entre alguns dirigentes e o grosso dos simpatizantes, as características que ganhara como a frente de luta antiditatorial, nacionalista e democrática, que marcara sua trajetória até o pacto conservador. A própria anuência da cúpula do PMDB a esse pacto se explica por sua flexibilidade à assimilação de políticos fortemente identificados com o conservantismo econômico e político, tendência que se tornou incontrolável posteriormente, a ponto de o partido

⁵⁹ Mandatos dos prefeitos: 1º Jorge Cesar Pereira da Cunha, "Dr. Jorge" (PMDB) 01/01/1993 – 31/12/1996; 2º Azair Ramos da Silva (PFL) 01/01/1997 – 31/12/2000; 3º Azair Ramos da Silva (PMDB) 01/01/2001 – 31/12/2004; 4º Carlos Rogério dos Santos, "Rogério do Salão" (PL/PDT) 01/01/2005 – 31/12/2008; 5º Max Rodrigues Lemos (PMDB) 01/01/2009 – 31/12/2012; 6º Max Rodrigues Lemos (PMDB) 01/01/2013 – 31/12/2016; 7º Carlos de França Vilella (PMDB) 01/01/2017 – 31/12/2020; 8º Glauco Barbosa Hoffmann Kaiser (Solidariedade) 01/01/2021 -.

converter-se no melhor trampolim para a eleição de candidatos egressos dos antigos partidos da ordem, com passado arenista e pedessista. (FERNANDES, 2014, p.87)

A fim de justificar a luta pela emancipação, Costa (2014) destaca que, ao definir Queimados em relação à Nova Iguaçu, os depoimentos colhidos pela historiadora enfatizam os poucos investimentos públicos locais, revelando um distanciamento entre o centro político, e a periferia. Nesse sentido, expressões como “pobreza absoluta”, “nenhum aspecto de progresso ou desenvolvimento”, “muito atrasado”, “precário”, “totalmente abandonado”, “desleixo e largado” são utilizadas pelos depoentes para caracterizar Queimados a partir de suas lembranças. Esse ressentimento teve ocasião para vir à tona depois de mais de duas décadas de silenciamento, imposto pela repressão intrínseca ao regime autoritário.

Os movimentos emancipacionistas se nutriam de argumentos que relacionavam Queimados ao desenvolvimento e ao progresso, na medida em que essa significativa arrecadação não se revertia em melhorias locais. Além dessa colocação, um dos depoentes já havia mencionado que os recursos financeiros eram, primeiramente, aplicados na sede do município, restando muito pouco ou quase nada para os distritos mais afastados, revelando percepção acerca da existência de dicotomia entre centro e periferia. (COSTA, 2014)

Segundo Simões (2006), para manter a coesão do movimento, “foi necessário criar elementos de base identitária, que extrapolassem as diferenças existentes no seio do grupo, para isso, muito mais do que a simples aliança de classes houve a criação de um discurso comum na criação de uma identidade de base territorial.” (SIMÕES, 2006, p.172) Desta forma, houve uma ação conjunta de empresários, associações de moradores e grupos religiosos para mobilizar a população no objetivo de criação do município.⁶⁰

Ao considerar o exposto acima sobre a atuação do PMDB e suas contradições enquanto partido com ambiguidades, é difícil inferir que a organização do movimento emancipacionista tenha obtido maior influência do segmento trabalhador. Este partido continha representatividade maior de interesses não populares e se perpetuou nas esferas do poder municipal. Simões (2006) destaca, sobre a criação de municípios, que é fundamental buscar compreender, quanto à relação de descentralização e poder local, os limites e

⁶⁰ Nas produções acadêmicas e documentais não ficam evidenciadas as frações burguesas e a participação popular neste processo. Portanto, caberia um levantamento maior para análises mais conclusivas, inclusive quanto à aproximação partidária das lideranças dos movimentos. Cabe destaque, por exemplo, que Carlos França Vilela, Secretário de Fazenda do governo Max Lemos, de 2013 a 2016 (PMDB na época) e prefeito pelo PMDB de 2017 a 2020, é considerado uma das importantes lideranças no movimento pela emancipação, inclusive como membro ativo da AAPQ (Costa, 2014). No entanto, não foi possível verificar desde quando esteve vinculado ao partido citado. Segundo a pesquisadora, este era filiado ao PL na época da emancipação.

possibilidades, entendendo o espaço municipal como ambiente de manifestação do poder local, nos limites da unidade administrativa.

Simões (2006) pontua, ainda, que

(...) a consolidação da ocupação urbana em Queimados se dará nos mesmos moldes dos outros distritos da Baixada Fluminense. As casas são autoconstruídas em loteamentos criados sem ou com quase nenhuma infra-estrutura e as carências materiais são imensas e percebe-se que o principal motivo destas era o descaso da prefeitura de Nova Iguaçu para com o distrito. (SIMÕES, 2006, p.163)

Após uma experiência frustrada, por ocasião do plebiscito realizado em julho de 1988, quando não foi obtido o quórum necessário para que Queimados se emancipasse de Nova Iguaçu, o movimento pela autonomia política desse distrito buscou se reestruturar e definir melhor sua organização. Simões (2006) identifica que a derrota de 88 se deu devido à tentativa de agregar ao território do novo município a região de Cabuçu. Segundo o autor, as questões de disparidade econômica teriam determinado uma falta de identidade dessa região com o novo município, fazendo com que “a abstenção fosse muito grande inviabilizando a obtenção do quórum mínimo.” (SIMÕES, 2006, p.170) A reorganização do movimento emancipacionista após a derrota ficou caracterizada tanto pela criação da Associação dos Amigos pelo Progresso de Queimados⁶¹ (AAPQ), que tinha como objetivo desmembrar Queimados das outras localidades e obter êxito na municipalização, quanto pelo apoio dado pelo deputado estadual do PMDB, Paulo Duque. Desta forma, vemos novamente a natureza das coligações de interesses tendo o protagonismo do PMDB nos movimentos de emancipação que, coincidentemente, reproduziram vários mandatos do partido no município, tanto no executivo quanto na presidência do legislativo.

⁶¹ Conforme Costa (2014), trata-se de uma entidade criada para atuar na organização dos protestos pró-emancipação de Queimados, após o frustrado plebiscito de 1988.

Figura 2: Praça Nossa Senhora da Conceição, no centro de Queimados



Fonte: QUEIMADOS, 2019. Portal da Prefeitura

É possível ressaltar, ainda, que os avanços observados nas legislações forneceram subsídios que, ao fortalecerem o federalismo brasileiro, facilitaram também o surgimento de novos municípios. Costa (2014) mostra que esses argumentos são apresentados no decurso de uma publicação para a Coleção Tiradentes, iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação do deputado Paulo Duque. Esse deputado desempenhou papel de destaque no processo de emancipação queimadense. Nessa linha, apesar dos depoimentos apontarem para o reconhecimento, com maior ou menor ênfase, da participação do deputado peemedebista Paulo Duque como fundamental para a organização da demanda emancipacionista queimadense, destaca-se a preocupação de desvincular o movimento de qualquer denominação partidária, ainda que no decorrer da recente história do município pudesse ser constatada a massiva presença do partido nas esferas de poder. Embora todos manifestem suas escolhas político-partidárias pessoais, quando o tema é o movimento pela emancipação a postura prevalecente é defender o apartidarismo da AAPQ, a despeito dos anseios políticos dos próprios líderes de ampliação da participação destes no cenário político local: situação impensada enquanto Queimados continuasse sendo apenas o Segundo Distrito de Nova Iguaçu. (COSTA, 2014)

Queimados só alcançou sua autonomia político-administrativa em novembro de 1990, após tentativa de 1988, retomando os protestos ancorados nos argumentos que denunciavam a discrepância entre desenvolvimento econômico de Queimados e os investimentos da administração municipal de Nova Iguaçu naquele distrito.

É verificado pela historiadora, a partir de um dos relatos, que os primeiros protestos emancipacionistas são situados entre fins da década de 1970 e início da década seguinte, não precisando datas específicas. Por outro lado, outros depoentes, que se encontravam em Queimados desde o final da década de 1940, reconhecem a existência de protestos emancipacionistas ainda na década de 1950. No entanto, na compreensão de alguns destes, diferente do movimento organizado pela AAPQ os protestos pela emancipação de Queimados que remontam à década de 1950 não foram significativos, pois não havia um grupo com coesão disposto a buscar apoio em deputados do estado. (COSTA, 2014)

Soares (2000) aponta que Constituição Federal de 1988, que foi aprovada entre os dois plebiscitos que ocorreram em Queimados (de 88 e 90) a fim de decidir a emancipação desse distrito, favoreceu o processo de emancipação. A aprovação da Constituição alguns meses após a realização do plebiscito que não obteve resultados favoráveis pela falta de quórum mínimo forneceu amparo legal de modo a favorecer a fundamentação da segunda e eficiente tentativa de emancipação de Queimados, realizada em 1990. Cabe destacar a elaboração da Lei Complementar Estadual nº 59, em fevereiro de 1990, que modificou as exigências mínimas para a criação de novos municípios, incentivando ainda mais uma nova articulação do movimento emancipacionista em Queimados (COSTA, 2014). O Jornalista Jorge Nunes (1992), citado por Costa (2014), faz a seguinte análise sobre esta LC 59:

As exigências para a criação de Municípios foram, então, bastante abrandadas: a população mínima passou a ser igual à do Município de menor número de habitantes; consolidou-se a renda mínima igual a 5 milésimos por cento da arrecadação estadual; e o resultado do plebiscito, que antes era de 50% mais 1 dos eleitores habilitados, baixou para 50% mais 1 dos que houvessem comparecido, desde que estes totalizassem mais de 50% do colégio eleitoral. Ou seja, com a nova matemática, a aprovação baixou para 25% mais 1 do universo total. (...) Tendo em vista experiências anteriores, vinculou o percentual de eleitores, em relação à população, em 20% (o dobro dos 10% previstos anteriormente na legislação federal); impediu a interrupção da continuidade territorial do Município de origem; dobrou para 400 o número mínimo de casas no centro urbano; impôs a preexistência de instalações próprias para o funcionamento dos órgãos públicos do novo Município; e estabeleceu que este tenha limites com pelo menos dois Municípios (COSTA, 2014, p. 62).

Especificamente sobre esta legislação não encontramos mais estudos sistematizados, no entanto, encontramos alguns outros que destacam a pulverização de leis nos diversos estados da federação, após a CF de 88, que facilitaram a criação de novos municípios. Sobre isso destaque algumas elaborações de Brandt (2010). A autora, em sua pesquisa sobre tal temática, informa que ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras anteriores, de 1967, fica claro que a ausência de critérios mais restritivos na CF de 88 –

aliada ao aumento progressivo de recursos do FPM até 1993 – foi decisiva para que na década posterior à CF de 88 ocorresse uma forte eclosão de novos municípios no país. Tal tendência é ainda que mais acentuada em algumas unidades da Federação, pois os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias legislativas dos estados.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios ampla autonomia política e administrativa, outorgando-lhes o status de entes federativos, ao mesmo tempo em que ampliou significativamente a base das transferências federais. Essas mudanças, aliadas a outras prerrogativas, como a derrogação ao âmbito estadual da fixação de requisitos mínimos para a emancipação de municípios, contribuiu para uma verdadeira avalanche de emancipações, equivalente a quase um quarto do total de municípios existentes no país. (BRANDT, 2010, p.73)

A autora apresenta conformidade com estudos de outros autores ao sugerir que a lei estadual sobre a matéria, “ao estabelecer critérios mais ou menos restritivos para a criação ou desmembramento de municípios, reflete predominantemente a luta pela hegemonia política entre os interesses partidários locais.” (BRANDT, 2010, p.62) Desta forma, o estado menos exigente seria espaço de maior disputa partidária.

No levantamento feito sobre a criação de municípios nos diversos estados brasileiros, de 1988 a 2001, a autora revela que o Estado do Rio de Janeiro teve um acréscimo de 26,4% no número de municípios, saindo de 67 para 91 municípios. Neste levantamento é possível identificar que outros 12 estados brasileiros tiveram aumento percentual de municípios superior ao do estado Fluminense, alguns ultrapassando o índice de 40%.

Em sua exposição sobre o tema a autora ainda ressalta a preocupação da Secretaria do Tesouro Nacional em destacar que a criação de novos municípios provocou o surgimento de entes “sem capacidade de geração de arrecadação própria, fundamentalmente dependentes de transferências da União e dos Estados e de serviços públicos prestados por municípios maiores.” (BRANDT, 2010, p.70)

Concluindo essa rápida digressão, Brandt (2010) ressalta que a EC nº 15 de 1996 mitigou essa situação e refreou as emancipações, “incluindo procedimentos e critérios mais adequados para o posicionamento das populações envolvidas, a quem foi atribuída tal decisão mediante plebiscito. Em particular, a exigência dos Estudos de Viabilidade Municipais.” (BRANDT, 2010, p.74)

Ao considerar a especificidade da emancipação de Queimados, Costa (2014) aponta que o amparo dado pelas legislações postas em vigor após o plebiscito de 1988 emerge nas memórias do grupo responsável pela reorganização das reivindicações emancipacionistas. “De acordo com a nova legislação, a arrecadação mínima de cinco milésimos por cento da

arrecadação estadual ajudava a conferir relevância ao fato de que Queimados, desde o final da década de 1970, sediava importante Parque Industrial.” (COSTA, 2014, p.62) Nos depoimentos essa questão é perceptível. Assim, nesse segundo momento do movimento emancipacionista, à construção negociada da identidade queimadense em oposição àquela iguaçuana foi se somado o argumento da arrecadação fiscal obtida com a instalação do citado Parque Industrial. (COSTA, 2014)

Fica claro nos depoimentos colhidos por Costa (2014) que as questões que envolvem o saneamento básico, a pavimentação de ruas e os transportes são evocadas como obstáculos que dificultavam a vida dos queimadenses daquela época e evidenciavam sua dependência em relação ao centro de Nova Iguaçu. A exemplo do que é sinalizado por Souza (1992) em seu estudo sobre Austin (outro distrito de Nova Iguaçu), as questões da saúde e da educação também aparecem nas memórias queimadenses como matéria de preocupação.

Na percepção de um dos depoentes, conforme destaca Costa (2014), a precariedade de recursos que se constatava então foi responsável pelo fortalecimento de redes de sociabilidade que, desde esse momento, passaram a juntar parentes, amigos e vizinhos em prol de melhorias para a localidade e da construção de moradias. Opinião semelhante é sustentada também por Sonali de Souza, que destaca a formação de relações de solidariedade que fazem parte das lembranças dos entrevistados que ela utilizou na sua pesquisa. Afirma-se que a “formação e consolidação dessas redes foram fundamentais para a formação de um tipo embrionário de identidade que, mais tarde, foi significativo para as reivindicações emancipacionistas” (SOUZA, 1992, p. 137). Evidente que, somada a estas questões, houve, neste momento, condições materiais, legais, jurídicas e econômicas que favorecerem tal ação, como já exposto.

Assim, para garantir a validade dos argumentos que sustentavam os anseios emancipacionistas de Queimados frente à Nova Iguaçu, segundo Costa (2014), as lideranças dessa iniciativa “se concentraram, primeiramente, em construir relatos que os diferenciavam do município sede, pautando-se no descaso da administração iguaçuana para com seu distrito, destacando aspectos como ‘abandono’, ‘atraso e ‘precariedade de recursos” (pág. 60), evidenciando a dicotomia comum entre centro e periferia.

No intervalo entre os dois plebiscitos, que marcaram a trajetória da emancipação de Queimados nas duas últimas décadas do século passado, foi criada AAPQ. Como já antecipado, esse grupo teve papel de destaque na elaboração, supervisão e encaminhamento dos documentos solicitados junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse contexto, a fundação dessa entidade demarcou a reorganização do movimento emancipacionista que culminou em um novo plebiscito, realizado em novembro de 1990.

Cabe informar que além dos anseios emancipacionistas a AAPQ atendia a outras demandas mais específicas. A primeira delas diz respeito à organização de associações representativas e reivindicadoras dos direitos sociais e/ou civis e, posteriormente, no contexto da transição democrática, direitos políticos também.

O trabalho de mobilização realizado durante todo o ano de 1990 resultou no comparecimento maciço no dia do plebiscito e a obtenção do quórum mínimo. A seguir, em 1991, foi elaborado e aprovado o projeto de lei que criou o município. Em 1992 realizaram-se as primeiras eleições municipais e, obviamente, a unidade do movimento foi rompida e, como era de se esperar, os diversos grupos presentes lançaram os seus próprios candidatos.” (SIMÕES, 2006, p.172)

Figura 3 Brasão da Cidade⁶²

Figura 4: Bandeira da cidade



Fonte: QUEIMADOS, 2019. Portal da Prefeitura

3.2 Indicadores socioeconômicos de Queimados: da emancipação a criação do SME e alguns desdobramentos

As informações deste item nos ajudaram a compreender algumas mudanças em determinados índices públicos que fazem referência à região. Alguns, especificamente, mostram as alterações desde o momento de transição, enquanto distrito municipal, até aproximadamente 20 anos depois da emancipação. Estes índices nos ajudam a saturar os contornos de nosso objeto, destacando informações relevantes sobre dados sociais, incluindo a educação no município queimadense, com destaques temporais que coincidem com períodos significativos na história do município: 1990 (emancipação), 2000 (próximo do início do

⁶² O brasão, assim como a bandeira e o hino, foi criado tão logo a cidade emancipou-se, e foi instituído através da Lei Municipal 40/1993. Segue os detalhes do brasão discriminados: 1) É encimado por cinco torres, representando, simbolicamente, um município. 2) Na lateral esquerda, um elemento que representa a cultura do milho. À direita, observamos elemento que representa a cultura da mandioca. A presença de tais símbolos nos remete aos primórdios da colonização, onde a região destacou-se como produtora de tais gêneros, visando o abastecimento local e do Rio de Janeiro. 3) Unindo os elementos representativos das culturas de milho e mandioca, um listel (espécie de faixa), contendo o nome da cidade e duas datas: 1858 e 1990. A data mais recente, alude à conquista da emancipação política. Chama-nos a atenção a data de 1858, balizando a chegada da Estrada de Ferro à localidade, o que, no imaginário popular, assinala a criação do povoado e o primeiro sinal de progresso que chegou à região. 4) No escudo, dividido em três partes, observamos que no primeiro terço encontram-se elementos que representam a citricultura, principal fonte econômica da região na primeira metade do século XX, e a citada ferrovia, que ligou Queimados ao Vale do Paraíba e ao Rio de Janeiro, ainda no final do século XIX. 5) No segundo terço, temos representado o relevo típico da região, com maciços em forma de "meias laranjas", isto é: pequenos morros arredondados. As cinco estrelas amarelas representam vilas que deram origem ao município: Vila das Mangueiras, Vila das Porteiras, Vila dos Bambus, Vila de Tinguá e Vila de Camorim. Ressaltamos que algumas dessas localidades foram bairros formados a partir do fracionamento das terras da Fazenda do Weimschenck (Fanchém), quando do colapso da citricultura, a partir da década de 40. O Dr. Guilherme Weimschenck, dono das terras, foi um dos grandes produtores de laranja da região. Com o loteamento das terras da antiga propriedade, várias ruas abertas nesse contexto receberam o nome de funcionários da fazenda: a singela homenagem, hoje pode ser um dos pontos de partida para uma pesquisa da história local. 6) O terceiro terço traz um elemento iconográfico que representa uma fábrica, aludindo à implantação do Parque Industrial, na década de 70, às margens da Rodovia Presidente Dutra.

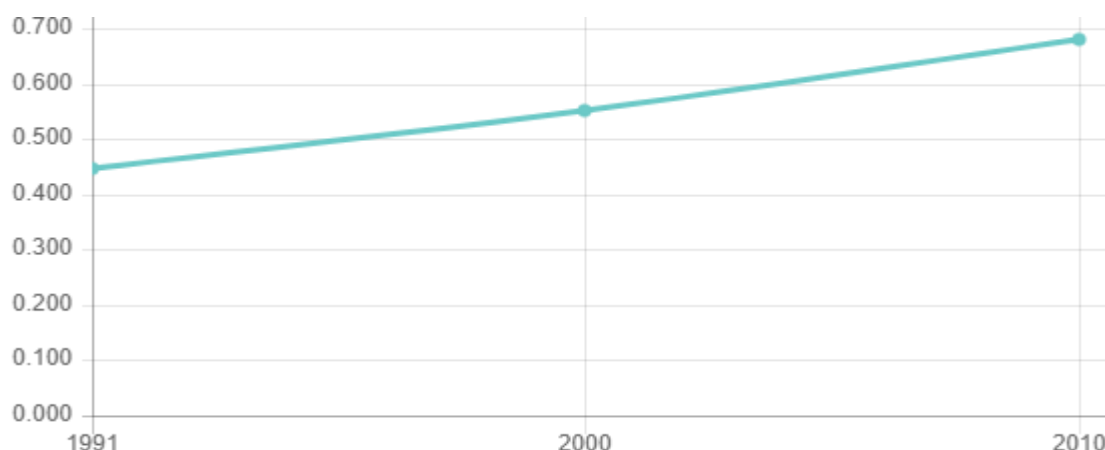
SME) e 2010 (período semelhante de afastamento dos dois períodos anteriores). Observar estes dados nos ajudam a compreender a totalidade de nosso objeto.

A cidade de Queimados/RJ conta com estimativa de 151.315 habitantes, distribuídos por 76.921 Km², segundo dados do último levantamento do IBGE (2017). Tem por limite ao norte com o município de Japeri, ao sul com Nova Iguaçu e Seropédica, a oeste com Seropédica e a leste com Nova Iguaçu. Seu território se divide, atualmente, em 32 bairros e 1 distrito industrial. Conforme Lei Complementar 068/2014, os 32 bairros são: Vila Americana, Belmonte, Vila Camarim, Bairro do Carmo, Vila Central, Centro, Coimbra, Distrito Industrial, Fanchem, Guandu, Inconfidência, Jardim Queimados, Luís de Camões, Marajoara, Vila Nascente, Vila Pacaembu, Paraíso, Parque Ipanema, Pedreira, Ponte Preta, Riachão, São Cristovão, Vila São João, São Roque, Santa Rosa, Santo Expedito, Sarandi, Sarapó, Três Fontes, Tinguá, Valdariosa e Vista Alegre.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁶³ (IDHM) de Queimados era de 0,680 (IBGE, 2010), ou seja, estava na faixa considerada médio (de 0,600 a 0,699). Queimados possuía o 73º IDHM do estado e o 2439º maior entre todos os 5.665 municípios brasileiros existentes em 2010.

⁶³ Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), o IDHM brasileiro leva em consideração as mesmas 3 dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global – saúde (expectativa de vida ao nascer), educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) e renda (renda per capita) –, porém adequa a metodologia global à realidade brasileira e aos dados de indicadores nacionais disponíveis. Assim sendo, o IDHM é composto por: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Assim como o índice global, o IDHM também varia de 0 a 1, possuindo as mesmas divisões em 5 níveis: 0 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; 0,600 a 0,699 – médio; 0,700 a 0,799 - alto e acima de 0,800 - muito alto.

Gráfico 2 – Variação do IDHM de Queimados/RJ



Fonte: Atlas Brasil, 2020.

Comparando os 3 períodos: 1991, 2000 e 2010, o de maior crescimento do IDHM de Queimados foi entre 2000 e 2010, quando o índice aumentou 23,63 %, passando de 0,550 para 0,680. Já entre 1991 e 2000 o crescimento foi de 22,76 %, saindo de 0,448 para 0,550. Durante todo esse período de análise do IDHM, Queimados teve variação na posição entre os municípios de maior índice no Estado do Rio de Janeiro, com gradativa queda indo, de 1991 a 2000, da posição 69° a posição 81°, e uma eventual melhora em 2010, ocupando a 73° posição. Porém, no cenário nacional houve uma gradativa queda no ranking, saindo de 1636° lugar em 1991, passando para 2497° lugar em 2000 e chegando a 2439° em 2010.

Quadro 1 – Variação da composição do IDHM de Queimados

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,258	0,390	0,589
Expectativa de anos de estudos aos 18 anos de	7,55	7,87	8,78
% de 18 anos ou mais com fundamental	28,64	37,15	53,57
% de 5 a 6 anos na escola	35,13	69,55	86,68
% de 11 a 13 anos nos anos finais do	29,22	47,03	80,58
% de 15 a 17 anos com fundamental	20,40	26,86	46,51
IDHM Longevidade	0,630	0,690	0,810

Esperança de vida ao nascer	62,82	66,41	73,58
IDHM Renda	0,553	0,619	0,659
Renda per capita	250,44	376,53	484,40

Fonte: Atlas Brasil, 2020.

Observando a participação das 3 dimensões que compõem este índice, nos períodos citados no quadro (1991, 2000 e 2010) o IDHM longevidade sempre foi o mais alto, seguido do IDHM renda e, por último, do IDHM educação. Apesar de representar o menor índice, a dimensão da educação foi a que mais cresceu em termos absolutos, de 2000 a 2010, com um crescimento de 0,199 (passando de 0,390 para 0,589); um aumento de 51,02%.

O maior avanço na educação, observado nos dados acima, foi devido a um aumento significativo de crianças de 5 a 6 anos na escola; o percentual saiu de 35,13% para 86,68%, entre 1991 e 2010. Considerando que a LDB nº 9394/96 obriga o ensino de crianças e jovens entre 4 e 17 anos, o município ainda destoa desta meta. O percentual de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo, apesar do crescimento, é bastante tímido. Mais da metade dos jovens entre 15 e 17 anos do município não tinham concluído o Ensino Fundamental no ano de 2010. Esse percentual ainda é menor do que o do Estado do Rio de Janeiro (55,70%) e do Brasil (57,24%). O percentual da população queimadense entre 6 e 17 anos que cursava o Ensino Básico regular, com até dois anos de defasagem idade-série, caiu de 48,42% (1991) para 25,68% (2010).

Sobre as condições socioeconômicas, o PIB per capita em 2018 era de R\$ 24.050,05, sendo o 47º no ranking do Estado do Rio de Janeiro. Quanto à dependência de receitas externas, dados de 2015 apontam que o município tinha 76% de sua receita oriunda de transferências da União e/ou do estado.

Em 2018, segundo o IBGE, o salário médio mensal era de 2,4 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 11,5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 19 de 92 e 84 de 92, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 787 de 5570 e 3005 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 39,1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 7 de 92 dentre as cidades do estado e na posição 2862 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

De acordo com o Mapa da desigualdade de 2020, a remuneração nominal média do emprego formal em dezembro de 2018 foi de R\$ 2493,03, abaixo na média do Estado do Rio de Janeiro (R\$ 3517,14) e abaixo da média nacional (R\$ 3060,88)

A população no último censo (2010) era de 137.962 pessoas, tendo estimativa em 2020 de 151.335 pessoas. Neste ano de 2010, é possível verificar os índices de pobreza e desigualdade no quadro abaixo:

Quadro 2 – Índices de pobreza e desigualdade em Queimados

Pobreza e Desigualdade	1991	2000	2010
% de extremamente pobres	11,82	7,09	3,89
% de pobres	34,99	21,70	12,92
Índice de Gini	0,43	0,46	0,43

Fonte: Atlas Brasil, 2020

Apesar de haver uma gradual redução da extrema pobreza (percentual de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00) e da pobreza (percentual de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00) o índice de Gini⁶⁴ aponta um aumento da desigualdade no município de Queimados de 1991 a 2000, porém com retorno, em 2010, aos mesmos índices de 1991.

Quadro 3 – Longevidade, Mortalidade e Fecundidade em Queimados

Indicadores sociais	1991	2000	2010
Esperança de vida ao	62,8	66,4	73,6
Mortalidade infantil ⁶⁶	41,5	26,5	16,6
Taxa de fecundidade	2,74	2,51	2,29

⁶⁴ Índice que mostra a concentração de renda de um determinado grupo social, avaliando a diferença entre os rendimentos dos (as) pobres e ricos (as). Ele varia de 0 (zero) a 1 (um), quanto mais próximo de zero maior é a situação de igualdade e quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade.

⁶⁵ Número médio de anos de vida esperados para um (a) recém-nascido (a), mantido o padrão de mortalidade existente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

⁶⁶ Número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

⁶⁷ A taxa de fecundidade total é obtida pelo somatório das taxas específicas de fecundidade para as mulheres residentes de 15 a 49 anos de idade. As taxas específicas de fecundidade expressam o número de filhos (as) nascidos (as) vivos (as), por mulher, para cada ano de idade do período reprodutivo.

Fonte: Atlas Brasil, 2020.

A taxa de mortalidade infantil do município de Queimados teve uma redução superior a 60% de 1991 para 2010, passando de 41,5 para 16,6 óbitos por mil nascidos vivos, ficando semelhante ao índice nacional (16,7). Como a meta estipulada pela ONU para a redução da mortalidade infantil até o ano de 2015 era de 17,9, tanto o Brasil quanto Queimados estão abaixo desse patamar.

Quadro 4 – Ocupação da população de Queimados com 18 anos ou mais

PERÍODO	2000	2010
População economicamente ativa ⁶⁸ (PEA)	64,41%	63,02%
Grau de formalização dos ocupados ⁶⁹	54,37%	62,98%

Fonte: Atlas Brasil, 2020.

Observando os dados do quadro 6, percebe-se que o percentual da PEA ocupada diminuiu no período de 2000 para 2010.

O Número de empregos formais por 100 habitantes, segundo o Mapa da Desigualdade 2020 (Fonte: RAIS-MTE e IPP 12/2018), foi de 10,3. Bem abaixo da média estadual (23,4) e da nacional (22,8). O dado indica a quantidade de empregos no território em relação ao tamanho da população, evidenciando as centralidades e o potencial local de oferta de vagas.

Os Serviços básicos eram, em 2010, segundo o IBGE, ofertados para quase todas as residências dos munícipes: 97,97% da população vivia em domicílios com água encanada, 99,83% possuíam energia elétrica em suas residências, 93,32% eram atendidos (as) pelo serviço de coleta de lixo. De acordo com o INEA 2018, apenas 15,1% do esgoto da região era tratado. Quanto à pavimentação das vias temos, em 2015, 290,24 km (54,34%) de vias pavimentadas e 243,83 km (45,66%) não pavimentados.

Em 2010, segundo dados do IBGE, a cidade apresentava 83.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 61.4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 47.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada

⁶⁸ Número de pessoas que trabalham (ocupadas) ou que procuraram trabalho (desocupadas) durante o período em que foi feita a pesquisa. Neste caso, os dados foram apresentados na forma de percentuais.

⁶⁹ Percentual de pessoas que trabalham com carteira assinada, os (as) funcionários (as) públicos (as), os membros das forças armadas, os (as) empregadores (as) e trabalhadores (as) por conta própria que contribuem para a Previdência Social oficial.

(presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 21 de 92, 51 de 92 e 31 de 92, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 787 de 5570, 3612 de 5570 e 507 de 5570, respectivamente. Se comparado ao município de origem, Nova Iguaçu, temos pequenas variações: Domicílios com esgotamento sanitário adequado (83,1% - posição 23 de 92); domicílios urbanos com arborização (57,9 % - posição 54 de 92); urbanização de vias públicas (53,3 % - posição 25 de 92).

A Taxa de crimes violentos contra a vida por 100 mil habitantes teve um número bastante acentuado, se comparado à média estadual (34,6) e nacional (27,5), atingindo, em 2018, o índice de 71,9, conforme o Mapa da Desigualdade.

Seu PIB estimado é de R\$ 4.670.217,02, conforme dados do IBGE de 2017. Sua economia básica é proveniente do comércio e da indústria, esta última atividade retratada pelo Parque Industrial, situado às margens da Rodovia Presidente Dutra desde 1978. Trata-se de um dos últimos municípios a se emancipar de Nova Iguaçu, no contexto das emancipações municipais ocorridas entre fins da década de 80 e década de 90.

Especificamente sobre a educação escolarizada em Queimados, temos que:

Os valores do IDEB⁷⁰ da rede pública do Ensino Fundamental de Queimados, segundo o INEP (2019), podem ser desmembrados em: escolas municipais, séries iniciais = 5,3 e séries finais = 4,4, e nas escolas estaduais, anos finais = 3,8.

Em 2017, para os anos iniciais a nota 5,40 foi estabelecida como meta do Ideb, e a nota média alcançada pela rede municipal foi 5,00, alcançando 92,59% do planejado; em relação aos anos finais a meta do Ideb foi 4,70 e o resultado foi 4,10, com 87,23% de sucesso. Entre 2015 e 2017 houve aproximação entre as metas traçadas e os resultados alcançados para os anos iniciais, enquanto houve diminuição dessa distância em relação aos anos finais.

Os resultados do Ideb 2015, em relação aos de 2017, indicam que a média das notas dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede pública municipal melhorou, enquanto a média das notas dos alunos do 9º ano aumentou.

⁷⁰ Uso este índice reconhecendo seus limites e sua criação como resposta a uma demanda externa. Almeida, Dalben e Freitas (2013) questionam seu uso como âncora de políticas públicas, problematizando a influência dos fatores externos na composição do desempenho e a utilização do Ideb como sintetizador da qualidade. Sugere uma atenção cuidadosa para os números revelados pelo sistema de avaliação do MEC, pois o Ideb não considera as desigualdades regionais nem as condições de trabalho dos profissionais de educação e das escolas.

Quadro 5 - Notas e metas do IDEB para o Ensino Fundamental em 2015 e 2017

Ciclo do Ensino Fundamental	2015		2017	
	Nota obtida	Meta	Nota obtida	Meta
Anos iniciais (1º ao 5º ano)	4,40	5,10	5,00	5,40
Anos finais (6º ao 9º ano)	3,30	4,50	4,10	4,70

Fonte: Inep/Censo Escolar (2018)

Em 2015, para os anos iniciais, a nota 5,10 foi estabelecida como meta do Ideb e a nota média alcançada pela rede municipal foi 4,40 chegando a 86,27% do esperado; em relação aos anos finais, a meta do Ideb foi 4,50 e o resultado foi 3,30, com 73,33% de êxito.

A taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais em Queimados, segundo os dados do IBGE, era de 9,28% em 2000 e baixou para 5,68% em 2010. A distribuição desse grupo por faixa etária pode ser vista no quadro abaixo:

Quadro 6 – Distribuição, por faixa etária, do número de analfabetos (as) em Queimados

Faixa etária	Percentual de analfabetismo em 2000	Percentual de analfabetismo em 2010
15 anos ou	9,28	5,68
18 anos ou	9,84	6,00
25 anos ou	11,63	6,90

Fonte: Atlas Brasil, 2020.

A taxa de analfabetismo de Queimados é regular, quando comparada com os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro. O percentual de analfabetos (as) cresce à medida que aumenta a faixa etária analisada. Já a taxa de escolarização entre 6 e 14 anos, segundo o IBGE 2010, era de 95,7%.

Segundo o INEP 2018, o percentual de turmas com mais 35 estudantes em escolas públicas é de 29,2%, acima da média nacional (22,1%) e bem acima da média estadual (11,1%). É o mais alto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos corresponde a 5,1% da demanda, bem abaixo da média estadual (26,9%) e da nacional (27,8%), conforme o INEP 2018 e a Fundação Abrinq.

Alguns dados bem específico sobre a rede municipal de ensino: o número de escolas da rede municipal de ensino é de 33 unidades escolares regulares e mais um Centro de

Atendimento Educacional Especializado (CAEEQ). Com atendimento à EJA são 4, tendo um CEADQ (Centro de Educação a Distância de Queimados), desde 2019, como programa específico para alunos com mais de 18 anos que queiram cursar os anos finais do ensino fundamental. O CEADQ foi criado através da Lei 1494/19 de 16 de maio de 2019. Segundo esta publicação (no artigo 26, a partir do 3º parágrafo) é introduzida a oferta de ensino semipresencial para alunos que tenham completado 18 anos até 31 de março do ano corrente, com matrículas exclusivamente anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Tal iniciativa seria regulamentada por meio do regimento interno do CEADQ, proposto a partir de estudos da SEMED e do material didático fornecido pela própria Secretaria Municipal.

Além das unidades acima, que pertencem ao SME de Queimados, temos ainda 4 escolas da rede privada de Educação Infantil, ou que têm a Educação Infantil em sua estrutura, com autorização para funcionamento e acompanhadas pelo SME. Ainda temos outras unidades com autorização em tramitação.

A rede de ensino possui eleição direta de diretores escolares pela comunidade escolar desde 1995, garantida pela Lei 187/1995. Até 2015, ocorria a cada 2 anos. Em 2015 o mandato passou a ser de 3 anos, por meio da Lei 1278/2015. Tal definição quanto à eleição direta está presente também na Lei Orgânica Municipal, no artigo 172, inciso IV. Esta definição em 1995 e sua inclusão na Lei Orgânica é uma especificidade de Queimados, na Baixada Fluminense.

Sobre investimentos e dados complementares na educação municipal temos o relatório do TCE/RJ para gerar o IEGM71. Daí retiramos as informações de que, em 2015, a relação entre o PIB de R\$4,85 bilhões de Queimados e a sua despesa com educação de R\$72,47 milhões resultou em 1,49% de investimento direto em educação, posicionando o município como 82º colocado neste parâmetro dentre os 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, excluída a capital. (IBGE) O município gastou R\$5.315/ano por aluno da rede municipal de ensino em 2015, conferindo-lhe a 78ª posição nesta proporção dentre os municípios fluminenses jurisdicionados do TCE-RJ. O município passou para a 79ª posição em 2016, quando a despesa com educação foi de R\$75,75 milhões.

Desta forma, as despesas com educação representaram 25,97% sobre o gasto total do município e, em 2016, essa proporção passou a 27,37%. Neste cenário, a despesa total empenhada de Queimados reduziu 0,81% entre os exercícios 2015 e 2016, enquanto a despesa

⁷¹ Segundo o TCE, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um índice estruturado em sete dimensões da gestão pública municipal, com vistas a proporcionar uma visão ampla da realidade modelada: educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiente, cidade e governança de tecnologia da informação.

com educação aumentou 4,53%, e a despesa com alunos matriculados aumentou 4,53% no mesmo período.

Havia 13.636 alunos matriculados na rede municipal de ensino em 2015, e a quantidade de matrículas passou para 14.133 alunos em 2016. Essa variação no número de estudantes foi acompanhada de aumento de 0,85% nas despesas por aluno.

Cabe destacar, para melhor entendermos o financiamento local, que no mesmo período a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 10,67% a.a., ou seja, a inflação foi superior à variação das despesas por aluno entre 2015 e 2016. Desta forma, a razão de investimento municipal em educação por aluno matriculado não acompanhou a taxa inflacionária de custo de vida entre 2015 e 2016.

Este quadro acima mencionado revela que, apesar do aumento de receitas oriundas do FUNDEB, as perdas inflacionárias e seus impactos foram ignorados. Ainda que o município, como qualquer outro ente federativo, tivesse que se sujeitar às normas do Fundo e sua proposta redistributiva, a prática denuncia como os direitos sociais sempre estão em risco no Estado capitalista sob o capitalismo dependente. Este consome ou fragiliza parte das conquistas sociais por meio de mecanismos do mercado econômico em seu descontrole inflacionário por vezes naturalizado. O Estado capitalista se coloca inerte ante as oscilações do mercado, ainda que este mercado traga danos às políticas sociais implementadas pelo próprio Estado. Essa situação particular reflete a problemática universal brasileira enquanto país periférico, sob o capitalismo dependente, que nas condições denunciadas por Davies (2004) quanto aos impactos inflacionários e a não reposição à altura provoca retrocessos na garantia de direitos sociais.

A dependência administrativa⁷² municipal do Ensino Fundamental corresponde a 100,00% dos estabelecimentos de ensino que oferecem os anos iniciais, e a 36,95% das escolas que oferecem os anos finais. Os demais 63,05 % dos alunos dos anos finais são atendidos pela rede estadual.

Este último índice apontado sobre a dependência administrativa nos revela como a municipalização denotou uma desconcentração que trouxe dificuldades aos entes municipais em garantir o direito ao atendimento aos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Esta determinação, inerente à totalidade estudada, será mais bem discutida no tópico a seguir.

⁷² Dependência administrativa ou âmbito de subordinação administrativa da escola (federal, estadual e municipal).

3.3 Os processos de municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro e seu impacto na criação dos SME.

Para tratarmos do processo de municipalização enquanto política ativa de descentralização/desconcentração no Estado do Rio de Janeiro é fundamental retomarmos a importância do uso do termo no contexto. Os diferentes significados designado aos termos descentralização e desconcentração fazem com que, vez por outra, a concepção de um dos termos seja usurpada pelo outro, daí a necessidade de atentar para a diferenciação. Enquanto a descentralização, como já discorremos, promove mudanças na estrutura de poder, com deslocamento do poder decisório, a desconcentração envolve a incumbência de competências sem alterações significativas do poder decisório, ficando restrita a um procedimento administrativo, sobretudo, nas questões fundamentais.

A desconcentração, ainda que mantenha alguns traços da centralização, tem como condição própria a tomada de decisão por agentes intermediários na estrutura organizacional administrativa. No entanto, tais poderes de decisão são limitados, a julgar pela manutenção das amarras hierárquicas na delegação. (FERNANDES, 2012)

Sob esta perspectiva, podemos clarificar as medidas de desconcentração como tentativas de conduzir simplesmente ao descongestionamento da atividade administrativa pública central, ampliando, no interior da administração do Estado, os órgãos periféricos. Tal medida não incide de maneira substancial sobre o poder de decisão, nem se sobrepuja à ordem hierárquica, pois a desconcentração tem por objeto descentralizar a execução dos serviços sem compartilhar poderes decisórios. (SOUZA, 2008)

No decorrer desta análise, observamos que, com o passar do tempo, sistemas de ensino vêm passando por alterações importantes no sentido de descentralizá-los. No entanto, nem sempre essas mudanças carregam em seu bojo o conjunto de valores presentes na descentralização, com vistas à construção de um projeto educativo democrático que tenha por meta a universalização da educação escolar com qualidade. Na maior parte das vezes, tais ações, cujo discurso apresenta um certo cunho democrático, costumam, na prática, ser desconcentradoras. Trata-se de iniciativa do Estado brasileiro, garantidor da educação escolar determinada nos textos constitucionais como direito social subjacente aos direitos individuais e coletivos. Cabe destacar, conforme Souza (2008), que um governo pode descentralizar em um determinado domínio, desconcentrar em outro e, até mesmo, centralizar em um terceiro domínio, ajustando o controle de poder e a transferência de responsabilidades de acordo com a conveniência e tensões existentes.

Considerando este resgate e estas questões introdutórias, prosseguimos a análise da descentralização e desconcentração por meio da municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro. Para tal, entendemos ser necessário tratar da legislação de interesse, que de algum modo conduziu o curso de desenvolvimento da política de municipalização no estado. Para esta análise, recorreremos ao trabalho de Fernandes (2012), que pesquisou a descentralização do ensino no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF, e de Pimenta (2000), acompanhado de alguns dados acessíveis que serão citados no transcorrer da análise. O propósito é auxiliar na compreensão da totalidade que inclui os movimentos que envolveram a promoção intensa da criação dos sistemas municipais de ensino no Estado do Rio de Janeiro, evitando, assim, distorções da realidade, e maximizando a saturação de nosso objeto.

De acordo com Casassus (1990), a desconcentração preconiza obter a eficiência da administração⁷³ central, ao passo que a descentralização projeta a eficiência do poder local, sustentando que “salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração” (CASASSUS, 1990, p.17). Ao compreender a já discutida condição de heteronomia condicionada pelo capitalismo dependente (Fernandes, 2008), nos parece bastante razoável inferir que a descentralização, enquanto política de fomentação de autonomia e redistribuição de poder no interior de um Estado burguês dependente, não seria algo coeso com a proposta de dominação burguesa interna, pois incorreria em riscos significativos a seus privilégios. A manutenção da expropriação depende da regulação de mecanismos de participação social, que poderiam sabotar a estrutura de acumulação capitalista dependente.

Parece claro que a promoção de medidas de transferências de responsabilidades se baseou nos novos marcos regulatórios vigentes ou a caminho, por conta da CF de 88, e, por seu desdobramento no Brasil, em legislações posteriores. A responsabilidade pela criação e organização dos sistemas de ensino deixou de ser exclusiva dos estados, pois a regulamentação, além de reconhecer a existência dos sistemas municipais, trouxe, ainda, a competência concorrente.

⁷³ O conceito de eficiência está sob as diretrizes da contrarreforma (BEHRING, 2003) administrativa, e tem como fundamentação e referência as diretrizes empresariais. A partir de 1990, da conferência de Jomtien, este conceito passa a explicar o sucesso na política educacional em todos os âmbitos. Naturaliza-se e torna-se neutro e científico este conceito, sem associá-lo a grupos de interesse, de classe. Segundo Saviani (2010), esse período é marcado pelo neotecnicismo, onde “o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser seguido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente como vem ocorrendo no caso da educação”. (p.439)

Fernandes (2012) relata que desde a década de 1970 as políticas de educação para os primeiros anos de escolaridade se acomodam a projetos federais que objetivaram encaminhar à municipalização do ensino, com a transferência de incumbências aos municípios, mas sem o aporte financeiro necessário por parte da União. A autora destaca que no Estado do Rio de Janeiro, em 1978, tivemos o PROMUNICÍPIO (Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal), que buscou fortalecer as administrações municipais por meio 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.” (FERNANDES, 2012, p.201)

Ainda que o PROMUNICÍPIO transmitisse uma ideia de política descentralizadora da educação, por meio 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. (FERNANDES, 2012, p.202)

Desta forma, inferimos que o PROMUNICÍPIO, no estado do Rio de Janeiro, se baseava em estratégias de desconcentração tramitada sob uma idealização da descentralização de poderes. Os registros que sucedem mostram a continuidade desta política complexa que se enveredou pelo estado, culminando na explosão da criação dos SME.

No governo de Wellington Moreira Franco (1987 a 1991), por meio da Resolução nº 1.411/1987 da Secretaria de Estado de Educação (SEE/RJ), foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro (PROMURJ). Tratava-se de um convênio estabelecido entre a SEE e as prefeituras municipais com a finalidade de municipalizar as escolas. No mandato seguinte, sob a gestão de Leonel de Moura Brizola (1991 a 1994), por ocasião do Decreto nº 16.875/1991, houve uma reestruturação da SEE/RJ. É criada, nessa nova organização, a Assessoria para Municipalização, cujo objetivo residia na promoção da política estadual de municipalização da Educação Básica. Tal decreto, em seu Artigo 5º, explicita a atribuição desse órgão:

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.

Pimenta (2000) destaca, no texto do artigo supracitado, a referência que se faz à Educação Básica no decreto quando este enuncia “encargos e serviços”, por duas vezes, agregados à política de municipalização, o que induz, de certa forma, à ideia de desvencilhar-se de responsabilidades incômodas, ou seja, desincumbir-se do ônus, ou, ao menos, de obrigar municípios a aplicar em educação.

Nesta sequência histórica das políticas estaduais temos, em 1992, a revogação das resoluções referentes ao PROMURJ (Resolução SEE/RJ nº 1.411/1987 e Resolução SEE/RJ nº 1.420/1988), em função da criação da Assessoria para Municipalização, ocorrida no ano anterior. Esta revogação cedeu lugar a outro dispositivo legal, a Resolução SEE/RJ nº 1.658/1992, “onde caberia à Assessoria estabelecer os princípios e as regras para a execução do “novo” PROMURJ”. (FERNANDES, 2012, p.205)

Durante a gestão de Nilo Batista, (1994 e 1995), foi 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”. Agora por meio de uma Lei estadual e não mais por Resolução da SEE, além da alteração ao nomear o nível de ensino, mudando de 1º Grau para Ensino Fundamental, há, também, a inclusão da educação pré-escolar. Esta legislação estabelecia que a transferência de encargos e serviços educacionais seria progressiva, e não por meio de repasse obrigatório aos municípios das escolas do estado que oferecessem a educação pré-escolar e o Ensino Fundamental, observando que o repasse poderia restringir-se à realização de serviços pelas administrações locais.

Na gestão de Marcello Alencar (1995 a 1999), foi 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”. Este Decreto, conforme aponta Fernandes (2012), enuncia considerações sobre o incremento necessário às ações de cooperação entre o estado e os municípios, em uma nítida 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 a intenção de prorrogar os convênios de municipalização já existentes, o Decreto nº 21.288/1995 relaciona uma série de requisitos, dentre eles, a existência de um Conselho Municipal de Educação em funcionamento. Fernandes (2012) postula que:

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 prorogue o Convênio. (FERNANDES, 2012, p.205)

Podemos observar, a partir do exposto, que a municipalização da educação pré-escolar, prevista na Lei nº 2.332/1994 e no Decreto nº 21. 288/1995 antecipava a atual LDB 9.394/1996 quanto à atribuição ao nível municipal da manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil.

Um novo decreto foi criado, ainda na gestão de Marcello Alencar (1995 a 1999), no sentido de manter a proposta de municipalização, ainda que não se utilizasse essa expressão no texto legal, nem se citasse os programas anteriores. Este novo Decreto nº 22.115/1996, “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” e faz alusão aos Art. 211, 212 e 214 da Constituição Federal e aos Art. 314, 315 e 316 da Constituição Estadual. Tal Decreto deliberava sobre a vinculação de recursos condicionada à algumas exigências, entre as quais enfatizamos esta: criação ou instalação do Conselho Municipal de Educação, com delegação de competência do Conselho Estadual de Educação, no prazo de 180 dias. (FERNANDES, 2012)

Ainda no governo Marcello Alencar, foi iniciado em todas as regiões do estado o processo de repasse às prefeituras municipais das escolas instaladas nos prédios que, no governo de Leonel Brizola, desenvolviam a proposta diferenciada de educação em horário integral, os CIEPs. Desde então, fora criado o Projeto Integrar para Municipalizar, inserido no Programa de Municipalização de Educação Pré-Escolar e de Ensino Fundamental, sem qualquer publicação que lhe desse um caráter institucional e legal e que lhe atribuísse parâmetros essenciais para legitimação como política pública.

Tal projeto consistia em municipalizar os CIEPs através de convênios com as prefeituras municipais, considerando que as escolas lá instaladas já ofereciam o Ensino Fundamental, porém, em horário integral e com uma proposta administrativa e pedagógica diferenciada. Fernandes (2012) faz uma importante análise sobre esta medida política quando afirma que

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. (FERNANDES, 2012, p.210)

Com o Projeto Integrar para Municipalizar, sob o argumento de uma racionalidade técnica visando uma reorganização da rede estadual de ensino, ocorreu, então, uma redistribuição das escolas, evitando-se que em locais próximos houvesse unidades com a oferta do mesmo nível de ensino, apesar da visível compressão de turmas de alunos. Desde então, foi encaminhada à municipalização parte expressiva do ensino ofertado pelos CIEPs, que consistia em transferir a Educação Infantil e o Ensino Fundamental para a gestão municipal.

Pimenta (2000) afirma que, ao se analisar as fontes de informação sobre o PROMURJ e demais programas e projetos desenvolvidos na SEE – projetos que se apresentam como descentralizadores e democráticos nos discursos em defesa da autonomia do poder local que se referem aos municípios e às escolas –, é perceptível que tais políticas nos confrontam com uma situação em de que, ocasionalmente, não identificamos se estamos diante de uma simples referência semântica ou de uma normativa que de fato transfere competências educativas, por se tratar de poderes cedidos aos locais. Nesta linha, Fernandes (2012) ressalta que:

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 Hévia (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. (FERNANDES, 2012, p 211 e 212)

A partir daí é possível inferir que, sem a ampla discussão de todos os interessados, a municipalização do ensino aconteceu por meio de uma espécie de coalizão política de cunho partidário entre os mandatários do poder, deixando a população dependente dos prefeitos e, estes, na dependência do governador, garantindo um espaço propício a toda sorte de influências.

De acordo com Pimenta (2000), é possível perceber a atuação predominante da rede estadual no atendimento ao Ensino Médio e o importante e proeminente papel da rede municipal no atendimento ao Ensino Fundamental como resultado de uma tradição que remonta ao curso da história do estado e, mais recentemente, aos programas de municipalização da SEE, a partir de 1987, e ao FUNDEF, de 1998 a 2006.

A fim de enriquecer e materializar nossa análise, apresentamos alguns dados. Em 1998, do total de matrículas no Ensino Fundamental na rede pública, tínhamos na rede

estadual 35,9% das matrículas e na municipal, 63,5%. Em 2006, as municipalizações ganharam nova intensificação, tendo na rede estadual 26,1% das matrículas do fundamental, enquanto as redes municipais passaram a concentrar 73,4%, de acordo com os dados do censo escolar.

Os dados mostram que, desde 1988, várias escolas estaduais vinham sendo municipalizadas. O PROMURJ se apoiou em novas perspectivas para a educação pública do estado que buscava se afastar, aos poucos, de sua condição de ofertante do ensino fundamental. E, segundo Fernandes (2012), há evidências de que a municipalização permanece acontecendo, mesmo com o findar do PROMURJ, dado o aparecimento de novos dispositivos legais.

Ainda sobre o governo estadual do Rio de Janeiro, entre 1991 e 2003, no que diz respeito às matrículas, observamos uma certa constância nos índices, que se mantêm com pouca variação, exceto entre os anos de 1995 (de 37,9% para 39,0%) e 1998 (de 34,7% para 35,9%). Entretanto, em 2004, a oferta do EF foi reduzida, fato evidenciado pela significativa diminuição no percentual de matrículas (de 32,9% em 2003 a 24,5% em 2008). Com isso, o número de matrículas no âmbito estadual diminuiu em torno de 25,5%. Segundo Fernandes (2012), há evidências, no período de vigência do FUNDEF, de que o fluxo de matrículas no EF da rede estadual apresentou uma redução no atendimento, registrado em 214.764 alunos. Segundo o censo, consta que em 1998 foram registradas 730.425 matrículas e, em 2006, o total de 515.661 matrículas, com contínua diminuição ano após ano, com exceção de 2003, revelando, assim, um decréscimo de 29,4%.

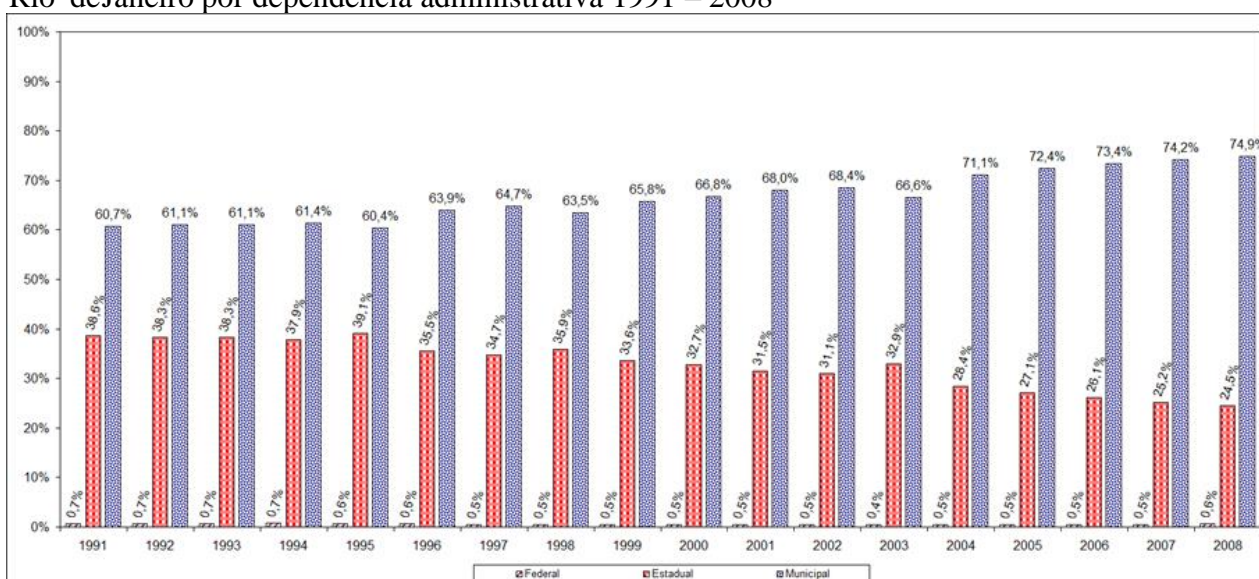
É perceptível, na análise e nos dados que a autora nos traz, que a oferta do Ensino Fundamental está concentrada na esfera municipal, ao longo de todo o período. Temos, como aponta a pesquisadora quanto à dependência administrativa, que os municípios assentavam 60,7% das matrículas, registrando mais de 63% a partir de 1996 e atingindo a marca de 74,9% em 2008.

Fernandes (2012) entende que, embora não estivesse vigorando no Estado do Rio de Janeiro em 1997, a EC nº14/96, que constituiu o FUNDEF, bem como a Lei nº 9.424/96, que o regulamentou, indicavam uma pretensa indução à municipalização do ensino. Se atentarmos ao período de 1991 a 1996, o crescimento registrado foi de 27,65%. Durante a vigência, de 1998 a 2006, o aumento da dependência foi de 10,89%, crescendo, mais adiante, para 16,57%. Estes resultados são bastante significativos, nos permitindo compreender o caminho das políticas públicas estaduais de descentralização/desconcentração da educação pública.

Nesse contexto, resta impossível não reconhecer que o processo gradual de terminalidade da oferta do ensino fundamental pelas redes públicas de ensino no Rio de Janeiro representou comportamento estatal omissivo realizado por ambas as esferas de governo, em total descompasso com os postulados do Federalismo Cooperativo e do Regime de Colaboração, que teve como resultado mais evidente a absorção da parcela da população desatendida pela rede privada de ensino. (VICENTE, 2019. p.30)

Afinal, o estado do Rio de Janeiro teceu articulações políticas e mecanismos legais a fim de intensificar processo de municipalização.

Gráfico 3 – Percentual de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa 1991 – 2008



Fonte: FERNANDES, 2012, p. 231

Segundo Fernandes (2012), os resultados de sua pesquisa evidenciam a presença do ensino municipal há muito tempo no estado do Rio de Janeiro. Mostram também que houve forte indução à municipalização a partir do PROMURJ e do FUNDEF, provavelmente “estimulada por uma lógica economicista da educação e, possivelmente, a municipalização fora a única saída possível, explicitada por razões históricas e singulares ao estado”. (FERNANDES, 2012, p.14)

Em razão do desequilíbrio evidente entre a oferta de matrículas pelo estado e pelos municípios, o comportamento omissivo do primeiro produziu impactos negativos sobre a construção efetiva do regime de colaboração e a promoção de uma articulação interfederativa eficiente em matéria educacional.

Sobre essas omissões por conta de políticas mal definidas por legislação inacabada, Fernandes destaca que

Não se deve alimentar a ilusão de que as normas legais “resolvem”, por si mesmas, os dilemas sociais. Mas os Pioneiros estavam certos: elas criam deveres mínimos (do poder público [...]), estimulam a distribuição crescente das oportunidades educacionais e abrem aos trabalhadores canais de acesso a todos os níveis de ensino. (FERNANDES, 1995 apud LEHER, 2012, p.1165)

Desta forma, a “retirada dos estados em relação à oferta desse nível de ensino em benefício daquele que passa a ser conclusivo da escolarização básica e sua obrigação primeira, deixaria uma parcela da demanda desatendida ou aumentaria a pressão sobre os municípios”. (OLIVEIRA, R.C; TEIXEIRA, B.B, 2015. p.187)

Nas últimas décadas, sobre os efeitos da alternância entre centralização e descentralização das políticas, os municípios, atendendo a demandas da sociedade com projetos próprios e executando programas dos governos federal e estaduais, expandiram suas redes de Ensino Fundamental e Educação Infantil[...] nem sempre as relações entre os entes da federação brasileira consideraram a capacidade de atendimento da esfera municipal para transferência de atribuições ou nem sempre lhe foram assegurados os recursos correspondentes às novas responsabilidades assumidas, o que gerou maior dependência em vez da preconizada autonomia. (SARI, M.T, 2015, p.218)

O cenário apresentado acima permite concluir que estado e municípios fluminenses – nada obstante a ausência de regulamentação do regime de colaboração fixado em norma constitucional até este momento –, têm urgência da construção de formas de colaboração que, sem descuidarem da divisão de competências materiais, exclusivas ou comuns, e da divisão dos recursos disponíveis para o financiamento das políticas públicas educacionais, sejam capazes de eliminar a sua inação administrativa e conduzi-los, de forma articulada, ao atendimento dos fins a que supostamente se destinam.

Ao considerar o exposto acima sobre o processo de condução da intensa municipalização da educação e das políticas de indução à criação de sistemas, entendemos ser importante destacar que, entre 1999 e 2007, após consultar as portarias do CEE/RJ, publicadas no Diário Oficial, verificamos que o CEE “dispõe sobre a ciência e o cadastramento do Sistema Municipal de Ensino” de 77 dos 92 municípios do estado. Ressaltamos, ainda, que na Região Metropolitana a criação dos SME aconteceu ao longo do período de 1999 a 2007, porém, concentrando 62,5% destas ações entre 1999 e 2000. Atualmente, todos os municípios pertencentes à Baixada Fluminense (BF) possuem SME instituídos.⁷⁴

⁷⁴ Municípios listados da BF com a respectiva data de criação do SME conforme dados do CEE/RJ e leis de criação: Nilópolis (19/07/1999), Seropédica (19/08/1999), Queimados (30/11/1999), Itaguaí (07/01/2000), São João de Meriti (07/02/2000), Belford Roxo (02/10/2000), Paracambi (10/07/2001), Duque de Caxias (02/10/2003), Magé (09/11/2005), Japeri (18/12/2006), Nova Iguaçu (05/11/2007), Mesquita (09/05/2008) e Guapimirim (14/10/2009).

Ainda que se discuta e compare a intensidade dos processos de municipalização do Ensino Fundamental em outros estados, sobretudo após a criação do FUNDEF, a situação do Rio de Janeiro quanto à criação de sistemas de ensino destoa de todos os estados da federação, especialmente na Região Sudeste.⁷⁵ Pois, segundo a pesquisa de informações básicas municipais (Munic), realizada pelo IBGE 2012, “na Região Sudeste, do total de 1668 localidades, 485 (29%) declararam possuir Sistema Municipal de Ensino. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a quase totalidade dos seus municípios informou ter constituído os seus respectivos sistemas de ensino - oitenta (87%) do total de 92 localidades -, mas apenas doze (13%) o possuíam vinculado (e não integrado) ao sistema estadual de ensino”. (SOUZA, D.B e ALCÂNTARA, A.B, 2015, p.267-268)

Diante da análise científica é importante questionar essa tentativa, por parte dos órgãos centrais, de implementar políticas de descentralização, de participação e de autonomia, não somente pela prática centralizadora que tem vigorado em tais políticas, mas também tendo em vista que na atualidade, como já exposto, estes termos têm obtido uma significação ambígua, exigindo muita cautela ao referir-nos a eles.

A partir do exposto, é possível inferir que muitas destas ações se apoiam em práticas de desconcentração amparadas por uma sugestão de descentralização de poderes, sem, no entanto, alterar a lógica fundamental do sistema, o que, em termos práticos, nos remete à existência de subdivisões ramificadas do nível central e alastradas geograficamente, ou seja, uma recentralização do poder à distância, por *controle remoto*. (Lima, 1995)

3.4 O Sistema Municipal de Ensino na política nacional de educação

Com a clarificação das políticas do estado fluminense frente às legislações nacionais, podemos aqui pontuar as possíveis contradições que integram essa dinâmica da criação de sistemas de ensino, diante de uma compreensão mais ampla do que seria um sistema educacional nacional. Apontaremos as generalidades que envolvem todo e qualquer SME criado, analisando a articulação entre o universal e o específico em termos de política educacional. Inicialmente, destaco aqui a contribuição de Souza & Faria (2004)

A "Constituição Cidadã", de 1988, irá ampliar direitos existentes e determinar outros, gerando a elevação dos custos para o setor público (aumento de despesas com saúde, educação, previdência social e assistência social), pelo menos

⁷⁵ Não foi possível averiguar neste período de pesquisa o que motivou tamanha intensidade no estado fluminense na criação de Sistemas Municipais de Ensino, destoando dos demais estados da federação. Fernandes (2012) aponta esta intensificação, confirmada por dados do IBGE, mas não traz evidências objetivas que esclareçam essa explosão de criação de SME.

textualmente. [...] esta CF dispôs, pela primeira vez, sobre a organização dos sistemas municipais de ensino ao lado dos sistemas federal e estadual (já existentes), deliberando ainda sobre o Regime de Colaboração, matéria que veio a ser regulamentada pela Lei nº 9.394/96 (a nova LDB). (SOUZA e FARIA, 2004, p. 929)

Desta forma, tanto a CF de 1988 como a LDB se expressam em seus textos legais sobre a construção do sistema de ensino. Quanto a isso, Saviani (1999) destaca que a Carta Magna, ao tratar do sistema de ensino, não deixa claro em seu artigo 211 se o sistema a ser construído seria único, em colaboração entre os entes federativos, ou se trataria de sistemas dos respectivos entes federativos. Cabe aqui elucidar, também, que o autor versa sobre a dificuldade de criação de sistemas educacionais variados dentro da conjuntura nacional. Segundo Saviani, tal independência destoaria do princípio de sistema que integra, de forma padronizada, as diversas redes de ensino, ainda que se considere as especificidades regionais. Ao falar do texto constitucional e seu desdobramento prático, Saviani (1999) relata que o legislativo optou por fragmentar a proposta em sistemas diferenciados a partir dos entes federativos e apresentou tal proposição na LDB. Estende-se inclusive aos municípios a criação dos seus respectivos sistemas de ensino.

O texto da nova LDB, entretanto, procurou contornar a dificuldade apontada, ultrapassando a ambiguidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino. Para tanto, além do artigo 211 (“A União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”), a LDB terá certamente buscado respaldo nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim, o inciso III do artigo 11 da LDB estipula que cabe aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Isto posto, ainda que do ponto de vista da hermenêutica constitucional se possa argüir contra a constitucionalidade do disposto na LDB – já que, se os constituintes quisessem, de fato, estender essa competência aos municípios o teriam feito expressamente como o fizeram em relação aos estados e ao Distrito Federal –, já não pairam dúvidas, à luz do texto da LDB, quanto à competência legal dos municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino. A questão que se põe, agora, diz respeito às condições para a sua efetivação. E aqui a LDB revela uma certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. (SAVIANI, 1999, p.123-124)

Conforme a leitura de Saviani, foi, precisamente a LDB, e não a Constituição, que permitiu aos municípios instituírem seus sistemas de ensino.

Em consonância com essa proposição, temos a resposta do Conselho Nacional de Educação (CNE) à consulta sobre a legitimidade legal que permitiria aos municípios criarem normas próprias. No parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000, tendo como relator Carlos Roberto Jamil Cury, o CNE respondeu à consulta da União Nacional dos Conselhos

Municipais de Educação (Uncme) esclarecendo que "embora o artigo 24 indique os municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso 2 do artigo 30, consta a competência dos municípios de complementar a legislação federal e a estadual no que couber".

O conceito de sistema de ensino a que nos referimos, quando da organização destes nos municípios, é bastante específico. Trata-se de uma definição legal, dentro da LDB, que fragmenta as responsabilidades entre os entes federativos. Um texto que sugere o potencial de autonomia, não de soberania, a partir da criação de sistema de ensino por entes, que sem a consolidação de um SNE destoa da proposição de um sistema educacional que possa, realmente, sistematizar proposições ante as demandas educacionais da população brasileira, ainda que considerando as especificidades locais.

A proposição de sistema conforme a LDB caminha na contramão de uma sistematização em consonância com um plano nacional, como destaca Saviani, e prossegue no atendimento a uma descentralização que se inclina mais para uma desconcentração, conforme já discutido, do que para uma autonomia local, pensada a partir de uma sistematização da educação em âmbito nacional.

Saviani (1997) destacava como positiva a possibilidade de construção de um sistema nacional de educação, mas encarava como um equívoco a presença de sistema municipal de ensino, considerando essa inclusão na constituição de 1988 como resultante da complexidade que envolve o conceito de sistema e sua devida compreensão. Ficou estabelecido no texto legal a expressão "Da organização da Educação Nacional", e no oitavo artigo consta que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino".

Sarmiento (2005), ao resgatar algumas discussões da época, resume a complexidade do assunto e a compreensão dada pela legislação vigente ao conceito de SME.

Na área educacional a descentralização e a autonomia eram defendidas pelos educadores nos anos 1980 como contraposição ao autoritarismo. Mas, mesmo aqueles identificados como progressistas, entendiam ser uma importante conquista a constituição de um sistema nacional de educação "público, gratuito e de qualidade" para todos, defendido como direito do cidadão e dever do Estado, abrindo possibilidades de democratização e mobilidade social. A definição de competências e responsabilidades entre as esferas de governo não excluía a responsabilidade do governo central de estabelecer as "diretrizes e bases" em âmbito nacional nem de garantir seu cumprimento e extensão a toda a federação, inclusive com os recursos necessários. No entanto, havia divergências quanto ao fato de a descentralização chegar ao nível municipal, tanto entre educadores como entre políticos. Nesse sentido, a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à política educacional, uma vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo,

aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do sistema. Na prática, os processos de municipalização e de criação dos sistemas têm se confundido. (SARMENTO, 2005, p.1373)

Com isso, algumas questões fundamentais em torno estabelecimento de um sistema educacional no Brasil prevalecem: o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos além do que lhes compete, o aspecto federativo, as concorrências oriundas da descentralização administrativa do sistema educacional e, não menos importante, a questão da autonomia.

Ainda, sobre a discussão em torno de Sistema Único e o que se definiu pós LDB, Souza & Faria (2004), expõem que:

No capítulo da CF, de 1988, referente à educação, vão se criar as condições necessárias para que a nova LDB viesse a assumir o conceito de sistema único de Educação Básica (Artigo nº 21). A proposta do compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados adotada por esta CF é expressa em seu ordenamento jurídico, que define a forma federativa (27 Estados e mais de 5.500 Municípios), com o recorte de uma concepção tipicamente cooperativa (CURY, 2000). Por seu turno, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, que originou a EC nº 14/96 vai propor a criação do FUNDEF⁷⁶ como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema municipal de ensino. Tanto essa CF, quanto a nova LDB8, assim como a Lei nº 9.424/96 que regulamenta o FUNDEF, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas. (SOUZA e FARIA, 2004, p.930)

Apesar da proposta dos sistemas municipais de ensino permitir diversas interpretações e opções, indo desde a dificuldade de sua existência até a sua não instalação por opção do município, cabe nesta pesquisa a análise de criação de sistema de ensino no âmbito legal e formal definido pelas LDB 9394/96. Desta forma, considerando o “desfazimento” da ambiguidade legal da CF 88 pelo congresso nacional com a LDB citada, e definindo sobre a construção de sistema de ensino nos diversos entes federativos – ainda que o conceito de Sistema de Ensino persista em debate, mediado, inclusive, por Saviani (1999 e 2008) – trabalhamos, para fins de análise do processo de criação do SME de Queimados, com a proposição legal construída na LDB e sua concretude no município analisado. Os objetivos são compreender o papel histórico deste desdobramento local no processo de descentralização

⁷⁶ O FUNDEF pode ser entendido como um mecanismo contábil que visava a distribuição de recursos entre cada estado e seus municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, tomando por base de cálculo um valor/aluno/ano sobre a média do custo aluno/ano realizada para todos os estados. Este fundo contava, entre outros, com os seguintes recursos: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs) e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Tal mecanismo foi substituído pelo FUNDEB, regulamentado em 2007, incluindo, a partir de então, toda a Educação Básica em sua cobertura.

da gestão educacional dentro das condições estabelecidas pela própria LDB e compreender a resposta municipal ante a proposta nacional.

Portanto, ao considerar estes aspectos, caberia ao ente municipal, segundo a LDB, uma das três possibilidades a seguir: 1) instituir o próprio sistema de ensino; 2) integrar-se ao sistema estadual de ensino; 3) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica. Nesta linha, a base de um sistema municipal de ensino próprio e pretensamente autônomo está relacionado à criação propriamente dita de um SME. A outra opção, de integração ao Sistema Estadual de Ensino, implica considerar que em vez do CME vir a exercer sua competência normativa, esta passa a ser prerrogativa do Conselho Estadual de Educação (CEE)⁷⁷. A terceira forma possível, a composição com o Sistema Estadual de Ensino em um Sistema Único de Educação Básica, remete à condição de que a normatização das instituições públicas de ensino seja realizada conjuntamente pelo estado e pelo município.

a maioria dos municípios brasileiros encontra-se em uma situação que poderia ser ainda considerada de transição entre o regime anterior (Lei Nº 5692/71) e as possibilidades previstas na atual legislação, isto por não terem constituído os seus próprios sistemas municipais de ensino e, em consequência, ainda se encontrar em normativamente vinculados ao sistema estadual de ensino, não significando, contudo, existência da Integração aludida pela LDB 93 94/96. (SOUZA e ALCÂNTARA, 2015. p.267)

Desta forma, a LDB prevê a possibilidade de municípios legislarem, de forma complementar, no tocante ao quesito educação. Portanto, a Lei 9394/96 utilizou-se do termo sistema atribuindo aos municípios o direito de baixar normas complementares para seu sistema de ensino. Ao mesmo tempo, permite que os municípios possam se integrar aos sistemas estaduais, caso considerem a melhor opção, conforme se pode inferir pela leitura do inciso III e do parágrafo único, e, respectivamente, do artigo abaixo:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. VI - Assumir o

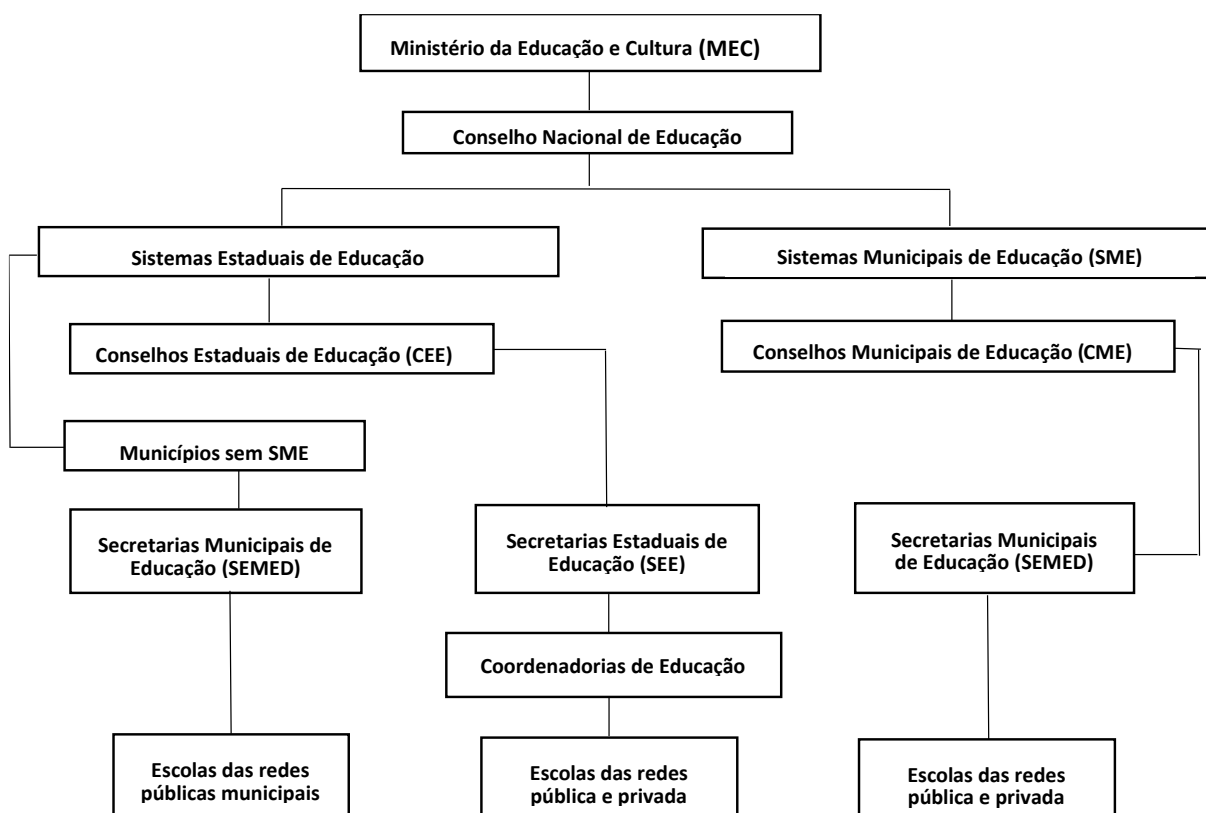
⁷⁷ Esta integração acontece mediante entrosamento entre os dois entes, ficando definidas as responsabilidades de cada um. A integração ao sistema estadual, contudo, não significa que o município abdique de seus deveres em relação à educação e às escolas, mas apenas a perda parcial de sua autonomia nesse setor. Contudo, caso o município opte pela integração, não poderá eximir-se de responsabilidades, especialmente em relação ao Ensino Fundamental. E, certamente, conforme LBD (at.11 inciso V) a sustentação das instituições de Educação Infantil continuará a cargo da esfera municipal.

transporte escolar dos alunos da rede municipal. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996)

Vários municípios, principalmente no Estado do Rio de Janeiro, optaram pela instituição de seu sistema de ensino, sendo estes homologados pelas câmaras municipais após alguns estudos locais, sendo, em alguns destes casos, formulada uma nova lei e, em outros casos, realizada apenas uma emenda à lei orgânica.

A figura abaixo nos auxilia na compreensão sistematizada da proposta, na tentativa de visualizar como sucederia a relação entre os entes em suas hierarquizações quando os municípios optam ou não pela criação de seu próprio sistema de ensino à luz da LDB.

Figura 5: Organização de sistemas de ensino segundo a LDB 9394/96 (figura adaptada de Macedo-Silva, Silva, Santos, 2017)



Fonte: O Autor, 2021

Um sistema municipal de ensino seria a organização legal dos elementos que se “articulam” para a concretização da relativa autonomia do município na área da educação a fim de normatizar, de forma complementar, o funcionamento das instituições, conforme a LDB preconiza. Tendo a CF de 1988, com a EC n.º 14, de 1996 e a LDB, como as leis

maiores que regulamentam a atual organização legal da educação brasileira, nos detemos em explicar mais sobre a estrutura do SME, conforme tais normas legais.

Segundo a LDB, quando o ente municipal decide criar um sistema próprio de ensino ele assume atribuições relacionadas a este. Tal sistema compreende algumas instituições.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996)

O SME⁷⁸ é composto pelos seguintes elementos: instituições públicas municipais de Educação Básica; instituições privadas de Educação Infantil; Secretaria Municipal da Educação; Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho Municipal do FUNDEB, o qual também pode integrar o CME como câmara; Conselho Municipal da Alimentação Escolar. Nesta organização, o sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, à luz da LDB.

Nessa composição, o CME é o órgão do sistema responsável pela legislação educacional complementar local que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais. Seria, também, um instrumento de ação social atendendo às demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais. A sociedade, representada no conselho, torna-se juridicamente corresponsável na defesa do direito de todos à educação e na observância dos regulamentos e leis federais.

Neste contexto (de município que se tornou sistema), compete ao CME⁷⁹ baixar normas complementares, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de sua rede e de Educação Infantil da rede privada. Cabe, portanto, esclarecer que quando tratamos da formulação de normas complementares às nacionais para um determinado sistema de ensino,

⁷⁸ As informações sobre a organização, composição e funcionamento aqui discorridas foram desenvolvidas a partir dos artigos 11 e 18 da LDB 9394/96, dos pareceres do CNE/CEB (004/2000 e 004/2001) e com informações do trabalho de Macedo-Silva, Silva, Santos (2017) Sarmiento (2005).

⁷⁹ Uma dificuldade encontrada no CME de Queimados na gestão anterior – apontada em reunião aberta, em 2020, por representantes do SEPE – foi a dificuldade em determinar o que competiria ao CME normatizar e o que seria privativo da Secretaria de Educação enquanto órgão do executivo. Na ocasião, a representante do SEPE no CME, ao contestar decisões sobre calendário letivo encaminhado pela Secretaria de Educação, teve por resposta que cabia à Secretaria de Educação a regulamentação do calendário. Isso trouxe dúvidas aos membros do CME quanto aos limites de sua incumbência enquanto órgão normativo, o que levou alguns membros a solicitarem formação à SME e acesso a documentos que indicassem as atribuições do CME e o alcance de seu papel deliberativo. Em meu levantamento não encontrei legislações locais nem publicações legais que favorecessem o exato entendimento do que compete ao CME normatizar e o que compete à Secretaria de Educação, enquanto órgão do Executivo.

a ordem das ações consiste em: a Secretaria Municipal de Educação solicitar ao CME determinada regulamentação; o CME elaborar e regulamentar o instrumento através de Parecer ou no Regimento Escolar; a Secretaria de Educação, estando de acordo, homologar em forma de Resolução; os técnicos da Secretaria de Educação orientarem as escolas sobre o teor da Resolução; e, por fim, caberia às escolas executarem. Cabe aqui destacar que no Brasil o índice de municípios com CME próprio excede substancialmente o número com SME existentes. Segundo o IBGE (2012), dos 5.565 municípios existentes, 4.718 (84,8%) já apresentavam o CME. Evidente que naqueles municípios onde não há SME, o CME possui o papel consultivo e, no máximo, de formulador conjunto com as secretarias de educação, uma vez que apenas poderia exercer a função normativa se criado o sistema. (MACEDO-SILVA, SILVA, SANTOS, 2017)

No contexto de SME, a Secretaria de Educação é o órgão responsável pela articulação das políticas, planos, programas e projetos educacionais, sobretudo através do controle da qualidade da educação (supervisão/inspeção) nas instituições públicas e privadas. Quanto a este, é factível que, ao criar um sistema de ensino próprio, os municípios estabeleçam um Setor ou Departamento de Supervisão Escolar, também chamado, em alguns entes, de Inspeção Escolar ou de Ensino, a fim de atuarem na fiscalização/orientação das unidades de ensino, bem como na verificação e elaboração de relatórios sobre as unidades de Educação Infantil da rede privada que buscam autorização de funcionamento junto ao CME. Estas últimas, quando não havia SME no município, dependiam da fiscalização e autorização do CEE do respectivo estado.

A Secretaria de Educação é também responsável pela redistribuição dos recursos (insumos) nas instituições públicas municipais e pela execução da educação na rede pública municipal. Em outros termos, deve promover, viabilizar e administrar, junto ao CME/FUNDEB, ao CAE e às unidades executoras discussões, culminando na definição das políticas educacionais que norteiem os rumos da educação no SME. Desta forma, uma vez sistema, não caberia atos isolados que desautorizem a competência do CME frente à SEMED e vice-versa.

Cabe aqui considerar que, no contexto nacional, segundo o IBGE (2012), em 2011, entre os 5.565 municípios brasileiros, 2.048 possuíam sistema de ensino próprio, portanto 36,8% já assumiram a consequência mais significativa da autonomia que lhes foi atribuída na área educacional. Em todo o país, 3517 municípios optaram, até a data do levantamento, por não organizar seu sistema municipal de ensino, permanecendo sujeitos às normas

educacionais e à supervisão do sistema de ensino do respectivo estado. Entretanto, permanece o seu compromisso com a oferta de educação escolar (Ensino Fundamental e Educação Infantil), devendo destinar, no mínimo, 25%, ou o que consta na respectiva lei orgânica, da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (SOUZA, D.B; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F 2015)

Posto isso, considerando as elucidações do professor Saviani, cabe discutir a viabilidade dos SME atingirem funcionalidade enquanto proposta de democratização das decisões e funcionamento do ensino, considerando a conjuntura em que foi estabelecido pela LDB: a ausência de uma legislação que regule a colaboração ente os entes, a não criação de um Sistema Nacional de Educação, além dos limites econômicos que subjagam grande parte dos municípios do Brasil.

Ressalto aqui um dado que pode auxiliar em nossa discussão. Martins et all (2015) ao publicar os resultados de sua pesquisa por meio do texto intitulado “A gestão de redes e sistemas municipais de ensino: dilemas na organização da educação básica”, ressaltou as possíveis contribuições advindas da criação do SME, porém, ao mostrar dados comparativos entre 10 municípios analisados na pesquisa, não evidenciou, nas 8 tabelas sobre desempenho educacional, diferenças nos resultados dos municípios que possuem SME próprio e os que não possuem, incluindo o Ideb que, apesar de ser um índice questionado na literatura da área, ainda se trata de um indicador que costuma ser utilizado de forma crescente como referência para reconduzir ações das redes e sistemas de ensino. Cabe aqui destacar que a pesquisa citada propõe uma análise para além da comparação entre municípios com ou sem sistema de ensino próprio, porém, este dado é bastante destacável. Essa digressão que faço ao destacar esta publicação pode nos ajudar a compreender as limitações existentes nas condições atuais de implementação e funcionamento dos SME. É óbvio que criar um sistema de ensino e/ou regulamentar o regime de colaboração não incidiria necessariamente em melhorias no quadro educacional se não houver financiamento proporcional. O capitalismo dependente, como já mencionado, sobrevive com a falta de democracia ampliada efetiva e, por conseguinte, com a manutenção do desenvolvimento desigual. (FERNANDES, 2006)

É fato que, ao atribuir aos municípios a potencialidade de normatização local a partir da criação do SME, a LDB sugere, a priori, uma maior pulverização dos espaços de decisão. Porém, a ausência de mecanismos que definam os papéis a serem desempenhados pelos entes e de uma sistematização maior que articule o funcionamento da educação nacional – com base na equalização e distribuição de oferta de uma educação de qualidade com parâmetros

econômicos redistributivos – podem reforçar a transferência de responsabilidades, sobretudo pelo eventual fracasso local no atendimento educacional, quando o município ainda tem sob sua responsabilidade a definição de políticas locais, desarticuladas dos entes federativos maiores.

(...) o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia seu serviço. (COUTINHO, 2002, p.17)

Sob o manto da autonomia e gerência local, os municípios, por meios dos seus SME, acabam, por vezes, assumindo os resultados da deficitária oferta educacional justamente porque o discurso que se emprega é o da autonomia, portanto, o da eficiência municipal em lidar com as demandas locais e estabelecer condições de atendê-las a fim de atingir índices de qualidade aceitáveis. Ou seja, o verniz da autonomia e da democracia prevalece sobre as condições que o município de fato tem.

Compreender a totalidade que envolve a promoção dos SME nas condições postas reverbera a conotação de democracia formal dentro de uma sociedade capitalista dependente, pois a democracia burguesa acomoda

forte desigualdade econômica, social e cultural com uma alta monopolização do poder pelas classes possuidoras dominante e por suas elites. A liberdade e a igualdade são meramente formais o que exige, na teoria e na prática, que o elemento autoritário seja intrinsecamente um componente estrutural e dinâmico da preservação, do fortalecimento e da expansão do "sistema democrático capitalista". (FERNANDES, 2019. p.45)

3.5 A descentralização/desconcentração situada na criação do SME: a especificidade de Queimados.

Para melhor compreendermos determinados desdobramentos que julgamos importantes neste trabalho sobre o processo de criação do SME de Queimados/RJ, fizemos uso da análise de algumas entrevistas com pessoas envolvidas na criação deste, bem como da lei de criação e algumas publicações legais relacionadas, como a de criação do CME local.

Nas entrevistas que serviram para melhor compreensão dos acontecimentos que subsidiaram a criação do SME de Queimados, ficou constatado que uma das exigências fundamentais para a criação deste foi a formação do Conselho Municipal de Educação (CME), que teria papel fundamental para o desenvolvimento do SME. Segundo a entrevistada Simone Holanda, este foi um passo fundamental entendido como exigível para a criação

daquele. Esta informação é confirmada pela Diretora do Departamento de Educação da SEMED na época, que participou da comissão criada para organização dos processos de criação do Sistema Municipal de Ensino.

Com isso, em 1997, por meio da lei 252/97, foi criado o CME que, segundo o texto da lei, seria composto por 8 membros, sendo 4 com mandato de 4 anos e 4 com mandato de apenas 2 anos. As representações seriam as seguintes: o Secretário Municipal de Educação; o Diretor do Departamento de Educação; um representante do Serviço de Supervisão Escolar; um representante dos professores da rede municipal de ensino; um representante da rede estadual de ensino; um representante das instituições privadas de ensino de Queimados; um representante da Federação das Associações de Moradores que pertencesse à comunidade escolar e um representante do Poder Legislativo.

O SME de Queimados compreende, atualmente, conforme a legislação vigente: as 33 escolas da rede municipal de ensino e o CEADQ; as 6 escolas de Educação Infantil (EI) regularizadas da rede privada ou que possuem EI na sua estrutura; a Secretaria Municipal de Educação (SEMED); o Conselho Municipal de Educação (CME); o Conselho do FUNDEB, outrora FUNDEF (que no caso de Queimados não integra o CME enquanto câmara); o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE).

A Lei 411/1999 trata da constituição do sistema de ensino, princípios, fins, direitos e garantias à educação, organização do sistema de ensino, níveis de educação e ensino, estabelecimentos de ensino, profissionais da educação e recursos financeiros. Baseando-se em grande parte no texto da LDB 9394/96, foram transcritos para a Lei vários artigos, seguindo até mesmo a sequência dos títulos.

O regime de colaboração entre os sistemas municipal e estadual de educação é alvo de consideração no artigo 5. Seus dois parágrafos estabelecem formas de colaboração para a oferta do Ensino Fundamental, sem pormenorizar as responsabilidades. A lei ratifica que “o Ensino Fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão” (QUEIMADOS, 1999, art. 22). Sobre a gestão democrática, o termo que aparece é equivalente ao da LDB e é de se estranhar que não faça menção alguma ao processo já estabelecido de escolha de diretores das pela comunidade escolar por meio de eleição direta, como determinava a Lei Municipal nº 187/1995. Quanto à cobertura do que foi definido como parte integrante do SME na época da criação, temos no artigo 7º da referida lei:

O sistema municipal de ensino compreende: I. as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II. as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III. a Secretaria Municipal de Educação. (QUEIMADOS/RJ, 1995)

Tanto o CME como o SME foram criados durante o primeiro mandato do prefeito Azair Ramos da Silva, do PFL (1997-2000).

É verificado que a criação deste SME aconteceu sob a expectativa de maior autonomia e participação da sociedade local nas definições relativas à educação. Isso é percebido na fala de alguns técnicos educacionais da Secretaria Municipal de Educação que participaram do processo de criação do sistema de ensino. Essa expectativa é bastante comum em outros municípios, como sugere Sarmiento (2010), sendo uma possível universalidade, ao menos no campo das expectativas.

Segundo Sarmiento, e, corroborando com a expectativa de parte do corpo técnico local manifesta nas entrevistas, a opção do município em criar o SME é compreendida como uma prerrogativa federativa em função da autonomia municipal, permitindo implementar suas próprias políticas. A criação do sistema abriria a possibilidade de uma participação social mais efetiva nas decisões da política local para a educação.

Segundo informações de membros gestores da SEMED da época, no período entre 1997 e 1999 houve, por parte da administração estadual, incentivos à criação dos SME, com formação ampliada para quadros técnicos e orientações jurídicas de como proceder. Ao ser questionada sobre esta ação, uma das gestoras da Secretaria de Educação disse entender que essa era a política do estado na época, a fim de descentralizar as ações. A entrevistada desconhecia que em outros estados brasileiros essa política não chegou próximo dos números atingidos no Rio de Janeiro. Sobre a criação do SME, o professor Antônio Poz, que auxiliou o ex-vereador Geraldo Ramos, sugeriu que essa matéria não foi alvo de amplo debate nem de interesse específico do legislativo, mas algo de particular manifestação do executivo, encaminhado para a câmara. Ainda, segundo o Professor Antônio Poz “isso foi feito no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, isto é, o projeto de lei que culminou na aprovação da Lei nº 411/99 de novembro de 1999, que dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino.”

Ao observar a ata da Câmara de Vereadores de 16/09/1999, em que temos os registros da votação da criação do SME, é verificável que em uma ata de 10 páginas, temos apenas 6 linhas destinadas ao registro dessa matéria, sem qualquer registro de discussões anteriores.

Cito o trecho “...votação única do Projeto de Lei nº 0078/99⁸⁰, do Poder Executivo. Dispõe sobre o sistema municipal de ensino e dá outras providências. Parecer favorável das comissões. Em discussão. Em votação. O presidente declarou aprovado em turno único em regime de urgência especial em 10 (dez) votos favoráveis o projeto de lei nº 0078//99...”. (p.76). Segundo informações da Câmara de Vereadores da cidade, não havia registros anteriores de discussões dessa matéria. E é percebido que o assunto fora encaminhado com regime de urgência, sendo votado de prontidão. Quando questionado sobre a matéria, o na época vereador Geraldo Ramos – presente na sessão citada, conforme registro da ata – disse não recordar do ocorrido; nem mesmo o professor Antônio Poz, também entrevistado, revelou grandes lembranças ou sinalizou ter dado importância à essa matéria na época. Falo deste vereador porque teve um importante papel como autor da Lei 187, que estabeleceu a eleição direta para diretores das unidades escolares em 1995. Logo, esteve envolvido com questões relacionadas à educação municipal.

É verificada, a partir do depoimento de duas entrevistadas que compunham o corpo técnico da Secretária de Educação de Queimados na época da criação do SME, a expectativa da autonomia adquirida em relação às normas locais, sem a tutela do CEE. Porém, em uma das entrevistas é verificada a percepção da necessidade do estado se desresponsabilizar por determinadas questões relacionadas aos resultados locais.

Toda mudança requer do indivíduo que está dentro do contexto dessa mudança em querer mudar. Então nós tivemos que mudar também. Nós tivemos que nos tornar... nós nos tornamos livres e tínhamos que pagar pela liberdade. Qual era o pagamento? Era se aperfeiçoar. Nós tínhamos que melhorar. Agora, a responsabilidade de qualidade não era do estado. A rede municipal é péssima, a culpa era do governo estadual. Agora o discurso é diferente. A rede municipal, se fosse péssima, era nossa a culpa. E se fosse boa, era nossa também. Então se criou a responsabilidade. Se criou esse desconforto. Eu tenho que mudar também esse paradigma. Que paradigma? De qualidade. Eu tenho que investir em qualidade de educação. Porque agora é um sistema e esse sistema vai ser avaliado, como todo sistema é avaliado. E o Governo Federal já começava a apontar para os sistemas de avaliação a nível nacional. Então se criou uma responsabilidade muito grande. Que antes, a gente poderia botar a culpa em outro; agora a culpa era nossa. (HOLANDA, 2020)

Diante disso, considerando trabalhos como o de Sarmiento (2005), que traz uma análise da criação dos sistemas de ensino de nove municípios de Minas Gerais, é comum e esperado, como no depoimento citado acima, que surja no plano das expectativas a compreensão e a ambição pela autonomia do ente no âmbito das políticas educacionais ante o estado

⁸⁰ Projeto de lei do executivo municipal com o seguinte assunto: “Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências”. O projeto foi sancionado em 29/11/99, publicado no Boletim Oficial de Queimados (BOQ) nº 077 e republicado em 01/08/2000 no BOQ nº 058.

pertencente. Mas esta autonomia deve ser verificada à luz das possibilidades reais do município de, efetivamente, garantir que suas escolhas sejam produtoras na democratização do acesso à educação com qualidade.

Percebemos na entrevista que, ao mesmo tempo em que a criação do SME foi tomada como um caminho para a autonomia, fica patente no depoimento o sentido de responsabilização do ente municipal pelo sucesso ou fracasso nos índices escolares. Desta forma, a descentralização “empurra” a responsabilidade e blinda o ente federal e o estadual da responsabilidade pelo fracasso dos municípios, sonhando o direito social. Repassa-se o encargo de gerir a educação local para o ente municipal e sua capacidade técnica. Ou seja, ressignificam a descentralização trazendo efeitos antagônicos ao que se buscava, gerando, ao invés da democratização, uma espécie de desresponsabilização. Percebe-se que com a progressiva incorporação dos anos de escolaridade antes pertencentes à administração estadual, e com o encargo de normatizar o funcionamento da rede de forma mais incisiva, tal responsabilidade, com o SME, seria algo definitivo.

Ainda sobre as demandas assumidas pelo município mediante a intenção de criar o SME, é percebida a preocupação quanto à formação, a fim de dar conta das novas demandas.

Nessa época a Secretária Estadual de Educação era a professora Fátima. Não lembro o nome dela todo, mas sei que o primeiro nome era Fátima. O que que ela faz? O que Queimados faz? Queimados era uma cidade preocupada com a sua educação. Queimados pegou a equipe e mandou lá para o Conselho Estadual de Educação aprender. A gente foi para as sessões do Conselho Estadual. Não fomos uma vez só não. Nós fomos, assim, meses. A gente foi aprender como é que se fazia a supervisão de um sistema. E isso eu acho que garantiu muita coisa. Garantiu aquele boom de escolas. Nessa época eu acho que é a época que a gente tem mais escolas novas. As escolas padrões começam a surgir. A nossa primeira foi Maria Coraggio Pereira Chanchão. Então é a época que a gente começa a ter um controle daquilo que é nosso. Porque o que era nosso... não estou falando de Queimados só não. Que fique bem claro. Todos os municípios que optaram pela descentralização, que optaram a compor um Sistema Municipal de Ensino. Deu trabalho, mas a professora Dulce, com a sua equipe, formatou uma forma de que a gente foi lá pedir ajuda. Aí o que que o Conselho Estadual faz? Manda para nós um conselheiro, uma vez por semana. Eu sei o nome dele. o nome dele é Rubens Ceballos. Ele vinha em Queimados, sentava como nós estamos sentados e nos ensinava. (HOLANDA, 2020)

Quanto à criação e às formações que somaram na instrumentação técnica da SEMED para a criação do SME, a Diretora do Departamento de Educação informou que a articulação ocorreu conforme orientações trazidas pelo CEE e, segundo esta, a SEMED “buscou informações em reuniões próprias dos secretários municipais, cujos municípios já possuíam conselhos e dos órgãos estaduais competentes”.

Um outro depoimento da gestão da SEMED da época entendia que a criação do sistema próprio favorecia na agilização dos processos envolvendo a autorização das unidades escolares de Educação Infantil privadas do município, que não mais dependeriam das mediações dos órgãos do estado como o CEE. Em consequência da criação do SME, a autorização, o credenciamento e a supervisão destas instituições privadas seriam de competência do sistema criado.

Esta demanda é estabelecida por meio da deliberação do CEE 216/1996 quanto às competências a serem atribuídas aos CME com a criação do SME.

Art. 4º - O Conselho Estadual de Educação delegará aos Conselhos Municipais de Educação as seguintes competências: **I - autorizar o funcionamento de estabelecimentos de ensino da rede particular do Município, dentro da esfera de competência proposta e aprovada pelo Conselho Estadual de Educação;** II - reconhecer estabelecimentos de ensino da rede particular do município, dentro da esfera de competência proposta e aprovada pelo Conselho Estadual de Educação; III - aprovar regimentos escolares, planos operacionais e suas alterações relativos à educação pré-escolar, ao ensino de primeiro grau regular e supletivo e à educação especial; IV - emitir parecer sobre projetos a serem executados em convênios firmados pelo Município na área da Educação; V - regularizar a vida escolar dos alunos do ensino de primeiro grau; VI - apurar a existência de irregularidades em estabelecimento de ensino localizado no Município e vinculado à inspeção/supervisão municipal; VII - acolher denúncias sobre irregularidades ocorridas em escolas localizadas no Município, encaminhando-as à Secretaria de Estado de Educação, para as devidas providências, se não estiverem dentro do que dispõe o inciso VI; (Grifo nosso)

Sobre a proposta de regulação das unidades de ensino de Educação Infantil da rede privada, com a criação do SME foi publicada a Deliberação do CME 01/1999, que fixava normas para autorização de funcionamento e credenciamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino, sendo este o primeiro ato normativo do CME desde a criação do SME. Nos chama atenção que a primeira deliberação assumida pelo órgão, agora normativo e deliberativo, trate da organização e autorização das instituições de ensino da rede privada. Antes mesmo de estabelecer um novo regimento ou mesmo outras medidas normativas para a rede pública de ensino. Apesar disso, fato é que pela primeira vez o município assume a regulamentação da UEs da iniciativa privada para fins de autorização e regulação quanto ao funcionamento destas, retirando tais responsabilidades da gestão estadual.

Cabe informar aqui sobre participação de representante do sindicato das escolas particulares no processo de formação do SME, conforme apontado pela equipe da época. Quanto à representatividade do segmento público, o SEPE atual, ao ser interrogado sobre a participação neste processo, afirmou que ainda não havia SEPE local instituído e que não

saberia informar se houve representação do segmento professor nas discussões. Pela exigência legal este representante deveria ser indicado pelo coletivo de professores estatutários, portanto, deveria haver a figura de um professor da rede municipal.

Sobre o processo de autorização e funcionamento das unidades de ensino atrelado à implementação do SME, um fator observado é que no período em que o CEE – órgão pertencente ao Sistema Estadual de Ensino – era responsável pelo credenciamento, houve autorização para funcionamento de algumas instituições de Educação Infantil, em conjunto com o atendimento ao Ensino Fundamental e Médio, porém, algumas destas não obtiveram nova autorização pelo Sistema Municipal de Ensino, o que, juridicamente, deve acontecer para manutenção do atendimento ao público alvo de Educação Infantil. As instituições de Educação Infantil particulares e seus respectivos anos de autorização pelo SME são as seguintes: Jardim Escola Viva Verde, de 2001; Centro Educacional Arnódio dos Santos, de 2001; e ABL Guimarães, de 2008; Creche Escola Regando com Amor, de 2021; Centro Educacional Manuel Pereira, de 2021.⁸¹ Havia outras 6 unidades de Educação Infantil particulares com processos abertos para autorização pelo CME no ano de 2021.

Havia, ainda, unidades de Educação Infantil privadas sem fins lucrativos como o Centro Comunitário de Assistência ao Menor Arminda Marques – CECAMAM, de 2021, a denominada IENSA (Instituição Educacional Nossa Senhora Aparecida), autorizada desde 2002 e a Creche Iracema Garcia que, pelo chamamento municipal, recebem ou já receberam quando autorizadas auxílio financeiro municipal para atender parte da demanda de creche do município. A legislação atual permite e orienta as secretarias e conselhos municipais de educação, quando se trata do atendimento a crianças de zero a seis anos de idade, que sejam realizados convênios entre a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação e instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas ou confessionais. A IENSA não foi contemplada no último chamamento para este tipo de convênio e apresentou informações, em agosto de 2019, de que seu sustento deriva de parcerias e/ou doações de responsáveis de alunos, do SESC, do CEASA, da Igreja Católica São Francisco, da Igreja Presbiteriana (local) e da ONG Felicidade Compartilhada. A SEMED oferecia vagas de creche, indiretamente, mediante convênio apenas com a Creche Iracema Garcia (com denominação adicional de Estrela Maior), cujo repasse ocorre a partir de verbas do FUNDEB, e cujo contrato estabelecido vigoraria até agosto de 2021 (contrato de 3 anos), atendendo a demanda de 120 crianças, aproximadamente.

⁸¹ Dados levantados até agosto de 2021, conforme publicações em diários oficiais.

Para elucidar melhor essa questão, cabe explicar que as unidades de Educação Infantil podem ser públicas ou privadas. As públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal, como discriminado no artigo 19 da LDB, até a mudança deste mesmo artigo em 2019⁸², em seu primeiro inciso. O segundo inciso deste mesmo artigo, extinto desde 2019, registrava que as instituições privadas deveriam ser mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e eram organizadas em dois grupos: as particulares com fins lucrativos e as comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos definidas da seguinte forma:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009) III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996)

Todas as instituições de Educação Infantil localizadas em um município, tanto as públicas quanto as privadas, integram o respectivo sistema de ensino federal, distrital, estadual ou municipal (LDB, art. 18).

Como já discutido, cabe ao município que não organizou o SME e não implantou o CME permanecer integrado ao sistema estadual e seguir as normas definidas pelo CEE. Nos entes municipais onde o SME e, por conseguinte, o CME foi organizado, a competência da regulamentação da Educação Infantil pertence ao CME.

Sobre o atendimento à demanda de Educação Infantil no município de Queimados, temos, conforme o Censo Escolar/ INEP 2020, quanto ao público de creche (0 à 3 anos), que das 482 vagas preenchidas sem nenhuma participação da administração estadual, 143 (29,7% do total) foram fornecidas pela rede pública municipal, com 3 creches municipais, e 339 (70,3 % do total) pela rede privada. Tal dado mostra a preponderância da iniciativa privada sobre a pública na oferta para este segmento da educação. Quando tratamos da Educação Infantil Pré-

⁸² O artigo 19 foi modificado pela lei 13.868/2019 em 03/09/19, que acrescentou o inciso III e extinguiu a artigo 20 que discriminava os tipos de instituições privadas. A exposição neste trabalho dos artigos anteriores à mudança foi necessária, pois a análise da realidade estudada antecedeu a mudança na lei citada. Cabe destacar que essa mudança traz uma nova discussão sobre o esvaziamento da fronteira entre o público e privado, pois antes da mudança de 2019 a LDB separava no artigo 20 o que era público do que era privado. A mudança diluiu tal separação deixando incerta, neste contexto, a ideia de público, privado e comunitário. Essa indefinição traz uma compreensão de comunitário como não sendo público nem privado, favorecendo o uso do dinheiro público em atividades de cunho privado.

Escolar (4 e 5 anos), cuja oferta pelo poder público é obrigatória em sua universalidade, das 2706 vagas preenchidas, 1807 (66,7 %) são atendidas pela rede municipal e 899 (32,3 %) pela rede privada.

Os dados acima mostram a precariedade do atendimento à população local quanto ao segmento creche, sendo o menor percentual de oferta pela administração pública se comparado a todos os demais municípios da região metropolitana, segundo dados comparativos do INEP 2020. Afirmamos, ainda que com cautela, que não há paralelo entre a criação de vagas em instituições públicas e a quantidade de unidades e vagas criadas na rede privada a partir da criação do SME e de suas autorizações intermediadas pelo CME. Ressalto ainda que a previsão de autorização de outras 6 unidades privadas que atendam a esse público, sem a criação de novas creches públicas previstas na mesma proporção, nos permite projetar um maior distanciamento entre o número de vagas públicas e vagas privadas, reverberando numa política de privatismo da educação neste segmento. Esta desatenção ao atendimento da população por meio de vagas pública nos provoca a verificar como a ausência do Estado, com sua submissão ao capitalismo dependente, promove o crescimento de espaços privados de atendimento à demanda e a acumulação de frações da burguesia nos processos de escolarização local.

Uma outra questão que nos cabe discutir a partir das informações compartilhadas – e o fazemos com ajuda de três autores: Silva (2010), Cordeiro dos Santos (2020) e Oliveira (2013) – é a relação dos convênios com a administração pública no atendimento à demanda pela educação. Silva (2010) mostra o quanto historicamente, na BF, o uso do dinheiro público serviu para financiar instituições privadas. Em sua pesquisa sobre o caso de Nova Iguaçu/RJ (município que originou Queimados/RJ), com recorte nos anos de 1997 a 2008, apontou que esse município tinha concedido bolsas de estudo de forma recorrente desde, no mínimo, 1990, beneficiando a crianças não necessariamente carentes, pois a maior parte delas já estava na escola quando recebeu bolsa. Isto, segundo a análise do autor sobre a legislação em vigor, seria ilegal. Sua pesquisa teve por objetivo compreender a natureza da política de concessão de bolsas no âmbito deste município. Trazia a hipótese de que a concessão de bolsas, para além de resposta ao direito público subjetivo, seria uma maneira de desviar recursos públicos para escolas de iniciativa privada, orientada pelo clientelismo e pela troca de favores, o que foi ratificado pela pesquisa.

Em sua pesquisa foi constatado, “devido à forma sub-reptícia e à falta de transparência pública na sua concessão, que, até a sua extinção em 2008 pelo governo municipal, a

sociedade civil enfrentou imensas dificuldades para exercer o papel de cidadão no controle social sobre esta política pública”. (SILVA, 2010, p.07)

Cordeiro dos Santos (2020) mostra em sua pesquisa recentemente concluída que, apesar do atendimento à população na BF prosseguir alto na EI por meio da iniciativa privada – em Queimados, nas creches (0 a 3), isso já foi ressaltado pelo índice altíssimo e majoritário, destoante de todos os demais municípios BF –, segundo o INEP 2020 houve uma diminuição na BF no atendimento por meio de convênios a esta etapa da Educação Básica, e um aumento gradual por meio de instituições públicas. Oliveira (2013) destaca o quanto a alocação de recursos estatais para a esfera privada tem se tornado uma prática comum em diversos países, inclusive no Brasil. Ressalta, ainda, que os argumentos neoliberais utilizados da área econômica no campo educacional trazem a ideia de que o setor público é responsável pela crise, pela ineficiência, pelos privilégios e o setor privado se impõe como sinônimo de eficiência e qualidade. No caso das creches, há, segundo o autor, “uma construção histórica da relação público-privada, em razão da qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fim lucrativos”. (OLIVEIRA, 2013, p.52)

Segundo a CF, artigo 209, e a LDB, em seu artigo 7, as instituições privadas sem finalidade lucrativa, devem ter condições de autofinanciamento, podendo contar – conforme CF de 88, por meio de convênios e parcerias – com o apoio financeiro e técnico do Poder Público, de entidades privadas e de organizações não governamentais. Ainda que polêmica, a carta magna traz essa possibilidade em seu texto:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988)

Na LDB temos o desdobramento desta máxima legal, em seu artigo sobre o assunto:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto; II - apliquem seus excedentes financeiros em educação; III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, **ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.** § 2º As

atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996, Grifo nosso)

Outro parâmetro legal que trata da utilização de recursos públicos para instituições privadas é oitavo artigo do FUNDEB, que abrange as matrículas na Educação Infantil dos municípios, oferecida em creches para crianças de até 3 anos de idade e em pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, bem como as das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o poder público.

Como ressalta Oliveira (2013), “no caso brasileiro existe um marco legal que autoriza a subvenção pública a instituições privadas, desde que elas não tenham finalidades lucrativas” (OLIVEIRA, 2013, p.53). Apesar da legislação atual determinar a priorização do uso das verbas públicas na própria rede, como supracitado, estes eventos prosseguem acontecendo dentro dos sistemas de ensino sem que fiquem devidamente publicizadas as considerações necessárias sobre o uso prioritário destas verbas na expansão da própria rede pública. Ora, o repasse de verbas públicas para instituições como a Iracema Garcia e a IENSA revela uma outra forma de privatismo que se assemelha a práticas em outros entes municipais, desfavorecendo a necessária expansão de oportunidades por meio de unidades da rede pública.

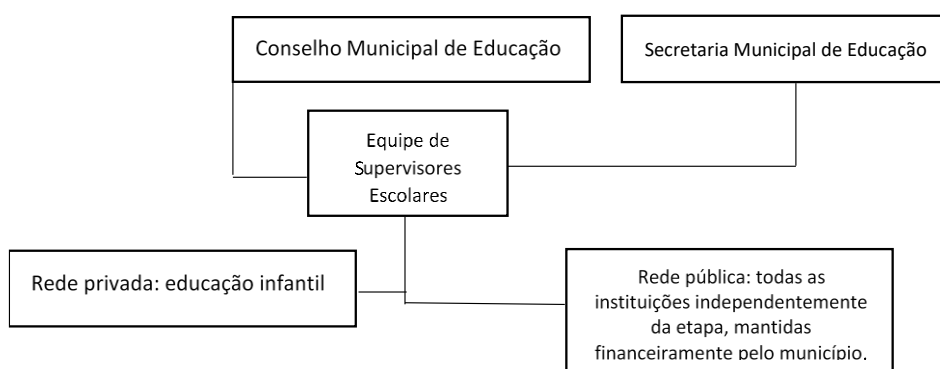
A partir do acima elucidado, é verificado que a desconcentração – seja por meio da municipalização que permitiu lacunas no atendimento à população, seja por meio da regulamentação implementada pelos SME – contribuiu para ampliar o potencial de atendimento de uma demanda educacional, implicando na privatização de serviços públicos. Algo, amplamente verificado no município em análise, quando se trata do atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

Outra necessidade surgiu com a definição do município pela criação de um SME, pois, com a necessidade de autorizar e acompanhar também as instituições da rede privada foi necessário estabelecer um setor de supervisão para atuar neste processo. Até então, a atividade de supervisão era exercida pela Supervisão de Ensino, conforme a Lei 169/95 (Estatuto do Magistério Municipal), formada por professores desviados com o mínimo de 5 anos de atuação no magistério, que com a emancipação optaram por deixar o município de Nova Iguaçu e integrarem o quadro de Queimados, e se restringiam ao acompanhamento das escolas da própria rede municipal de ensino. Por isso, se faria necessário o estabelecimento de concurso para ampliação e reorganização do setor, inclusive em atendimento à Deliberação do CEE 216/1996, em seu artigo 3º, inciso VI que exige como condição para delegar competências aos CME a “declaração da existência de Supervisores Educacionais no quadro

de pessoal para a Educação”. Com isso, os novos cargos foram criados pela lei 377 de 1999, que nortearia a abertura de concurso público com 6 vagas destinadas a supervisores escolares, tendo ainda nesta abertura 80 vagas destinadas a professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental e 30 vagas para professor de Educação Física.

Ao CME caberia autorizar o funcionamento da instituição de Educação Infantil da rede privada que pleiteasse junto a este sua autorização. No entanto, o CME dependeria do parecer da comissão de Supervisão Escolar, composta de 3 supervisores do setor, que fariam a verificação da documentação e da estrutura física da instituição, se correspondente ao exigido na deliberação em vigor, a fim de emitir parecer favorável ou não à abertura.⁸³

Figura 6 - Organização do município constituído em Sistema de Ensino (figura adaptada de Macedo-Silva, Silva, Santos, 2017)



Fonte: O Autor, 2021

É percebido que além da presença destes Supervisores concursados atuando juntamente com os “desviados”, com as mesmas atribuições, havia a distinção nominal entre estes. Os desviados tinham por nomenclatura o termo Supervisor de Ensino (conforme o estatuto) e os concursados, Supervisor Escolar (conforme a primeira lei de criação do cargo, Lei 377, em 1999). Tal divergência nominal não foi esclarecida, se fruto de intencionalidade ou erro quando da criação dos cargos para o concurso. E, segundo informações sobre o setor, em agosto de 2021, havia apenas uma supervisora desviada, totalizando o quadro de 16 supervisores no quadro da SEMED.

⁸³ A COSEEI (Comissão de Supervisão Escolar par a Educação Infantil) é criada mediante portaria municipal. Ela é formada por 3 Supervisores que avaliam se a instituição que pleiteia abertura de atendimento à EI estaria com a documentação necessária, constante na abertura do processo, e condição física, mediante visita *in loco*, para atender ao público, conforme os critérios determinados pela deliberação em vigor, e emitiria parecer fundamentado nesta. A decisão pelo funcionamento ou não da instituição cabe ao CME.

Sobre a atuação do Setor de Supervisão Escolar e a necessidade da existência deste para a criação do SME, já tratamos em tópicos anteriores em diálogo com Macedo-Silva, Silva, Santos (2017). No entanto, cabe destacar aqui a descrição sumária do cargo em Queimados: “O Supervisor Escolar, vinculado ao Departamento de Educação da SEMED, com atuação itinerante nas Unidades Escolares, oferece subsídios para o desenvolvimento do trabalho educacional”. E, como já exposto, uma das atribuições que estão relacionadas ao funcionamento das UEs seria a verificação das escolas de Educação Infantil da rede privada quanto à documentação e o cumprimento das exigências definidas na deliberação do CME, tanto para a autorização de funcionamento como para a continuidade de seus trabalhos no atendimento à comunidade. Assemelha-se ao cargo do “Professor Inspetor Escolar”⁸⁴ da rede estadual do Rio de Janeiro que, por sua vez, acompanham as unidades de Ensino Fundamental e Médio da rede privada, além das unidades de ensino da própria rede pública estadual, como previsto no Sistema Estadual de Ensino.

Fato que carece de uma análise maior é que atualmente há disputas jurídico-administrativas nos diversos entes municipais do Rio de Janeiro, que em muitas das decisões das administrações municipais têm retirado o direito de aposentadoria especial dos profissionais do magistério que atuam na condição de coordenação e assessoramento das ações pedagógicas, porém, têm mantido tal direito aos professores desviados que atuam nas mesmas funções. Seja para Supervisores Escolares, Orientadores Educacionais ou Orientadores Pedagógicos, tais relações têm tido implicações, inclusive, no processo de acumulação de cargos públicos, trazendo danos aos concursados que tiveram suas acumulações outrora aceitas.

Estes acontecimentos, se analisados a partir da totalidade que os compreende, denunciam o quanto a política fluminense tem se inclinado a fisiologismos regionais, promovendo a facilitação nos desvios de função segundo interesses de políticas governamentais locais e dificultando a promoção e consolidação do funcionalismo pelas vias do concurso público. A recusa da aposentadoria especial aos profissionais do magistério concursados nas funções de especialistas no município de Queimados ocorre, ainda que o Estatuto do Magistério local, Lei 169/95 garanta o direito a todos os profissionais do magistério listados. No entanto, a administração local tem dificultado a garantia de tal direito, sendo um dos argumentos o de que a lei 169/95, quando garantia esses direitos, se referia aos

⁸⁴ A nomenclatura do cargo e/ou função, com atribuições semelhantes apresenta muitas variações de acordo com o ente federativo que a criou. Além dos já citados, temos Supervisor Educacional e Inspetor de Ensino, de uso bastante comuns. Além do uso do nome professor, em alguns casos, à frente do restante do nome do cargo.

desviados de função, pois, na época não havia concurso para os cargos de Supervisor Escolar, Orientador Pedagógico e Orientador Educacional.

Essa dificuldade específica, quanto à acumulação ou ao direito a aposentadora especial, não é particular de Queimados, porque vem acontecendo aproximadamente desde 2017 em diversos entes municipais do Rio de Janeiro.

A disputa pela manutenção do direito de acumulação nos entes federativos do estado fluminense levou à movimentação por parte dos servidores dos mais variados municípios⁸⁵ junto à Assembleia Legislativa estadual, ao ponto de aprovarem a PEC 49/20 a fim de explicitar os direitos destes profissionais à acumulação.

O Portal da ALERJ, por meio de um informativo de 03/11/2020, resume a medida do legislativo estadual que não teve, de imediato, sua promulgação pelo atual governador, devido à verificação da mudança ser constitucional, conforme a CF de 88.

Por 57 votos favoráveis, um contrário e uma abstenção, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) aprovou em segunda discussão, nesta terça-feira (03/11), a proposta de emenda constitucional (PEC) 49/20, dos deputados Waldeck Carneiro (PT) e Gustavo Tutuca (MDB), que permite aos pedagogos o acúmulo de cargos técnico-pedagógicos remunerados em instituições de ensino. A medida será promulgada pelo presidente da Casa, deputado André Ceciliano (PT), e será incorporada à Constituição Estadual. A norma valerá para os cargos em instituições estaduais, municipais ou federais (neste último caso, desde que uma das vagas seja em instituições estaduais e municipais). A medida também se aplica a quem ocupar cargo de natureza técnico-pedagógica que seja titular de diploma de licenciatura de nível superior, desde que também seja pós-graduado em uma das áreas da Pedagogia. Atualmente, a Constituição só prevê o acúmulo de cargos para professores e médicos. “O Tribunal de Contas do Estado (TCE) vem instando os pedagogos que acumulam duas matrículas a abrir mão de uma delas. A corte ignora a natureza da Pedagogia, que muitas vezes se confunde com a docência quando exercida em instituição educacional, e faz pouco caso da própria organização do curso de graduação, conforme o Conselho Nacional de Educação (CNE)”, justificou Waldeck Carneiro. Também assinam como coautores os deputados Luiz Paulo (sem partido), Carlos Minc (PSB), Eliomar Coelho (PSol), Monica Francisco (PSol), Samuel Malafaia (DEM), Bebeto (Pode), Capitão Paulo Teixeira (REP), Sérgio Fernandes (PDT), Coronel Salema (PSD), Renan Ferreirinha (PSB), Dani Monteiro (PSol), Eurico Júnior (PSC), Flávio Serafini (PSol), Marcelo Cabeleireiro (DC), Giovani Ratinho (PROS), Valdecy da Saúde (PTC), Márcio Canella (MDB) e Danniell Librelon (REP).

Tal lógica ainda resulta na dificuldade que vem se estabelecendo, pois, ao reconhecer apenas o desviado que atua na mesma função como professor, o município garante a estes a possibilidade de acumular regularmente um outro cargo público, ainda que de natureza

⁸⁵ A FOPERJ (Fórum Estadual de Pedagogia do Rio de Janeiro), o CIPERJ (Comitê Intermunicipal de Pedagogos do Rio de Janeiro) e a ANPA-ERJ (Associação Nacional de Política e Administração da Educação/RJ) denunciaram esse problema por meio de carta abertas e/ou nota. A ANPAERJ relatou em nota pública esses cerceamentos: “Esta visão, em nossa análise, tem base em uma concepção tecnicista do trabalho pedagógico que não reconhece esses profissionais como professores”.

técnica, porém, aos concursados traz o desconforto de dificultar, questionar, ou mesmo de impedir o acúmulo, aumentando o risco de cassação da matrícula destes, conforme vem acontecendo em diversos entes municipais no estado.⁸⁶ A dificuldade apresentada quanto à acumulação deste cargo favorece o retorno de uma prática que facilita o fisiologismo na exacerbação de poderes locais. Ao dificultar a inserção de profissionais concursados por conta das dificuldades de acumulação, acaba possibilitando a promoção dos desvios para atender a demanda destas respectivas funções nas escolas da rede e, com isso, favorecer o domínio governamental, provisório sobre a atuação de servidores da máquina do Estado que, na condição de desviados, se sentem, por vezes, pressionados a se sujeitar a orientações que, eventualmente, discordem.

Exponho a situação acima devido ao impacto sobre o funcionamento do Sistema de Ensino quanto à autorização das unidades de Educação Infantil da rede privada. Pois, ao envolver o atuante na função de Supervisão Escolar, que participa de pareceres em comissão para autorização e funcionamento de unidades privadas de EI, pode gerar ambiguidades quanto à autonomia de sua atuação. Se concursado, considerando sua estabilidade no cargo, sua ação teria potenciais maiores de isenção, sem se sentir pressionado a atuar em favor de fisiologismos locais. Se desviado, a condição claramente se modifica. Daí ser fundamental a manutenção destes cargos condicionados a concurso público que garanta a estabilidade destes servidores e a manutenção da acumulação como outrora aceita⁸⁷ e facilmente realizada pela administração local, a fim de promover a atuação da administração pública de forma mais isenta possível, considerando os limites da máquina do Estado e sua sujeição ao capital.

As acumulações dos cargos dos concursados eram aceitas pelas administrações municipais porque estes eram entendidos como cargos de magistério da Educação Básica, com exigência de licenciatura para posse, e com carga horária, na significativa maioria dos casos, que variavam entre 16 e 20 horas semanais. Essa situação, se não resolvida, abrirá

⁸⁶ Desde 2017 vem ocorrendo várias ações nos entes municipais do estado, provocadas por questionamentos do TCE sobre a acumulação de cargos públicos em que em um dos cargos envolvidos não aparece o termo professor de forma explícita. Há ações conjuntas de orientadores, supervisores e assemelhados dos vários entes, a fim de consolidar o reconhecimento dos cargos como de magistério, de professor, buscando evitar interpretações jurídicas que impeçam a permanência das acumulações existentes, outrora aceitas pelos mesmos entes federativos. Há disputas administrativas e jurídicas a fim de caracterizar tais cargos como de natureza técnica, trazendo dificuldades tanto na acumulação quanto na aposentadoria especial, conforme a CF de 88. Havendo o servidor acumulado, por exemplo, dois cargos de Orientador Educacional, de 16 horas cada, se houver o entendimento de que este cargo é de técnico, a acumulação seria indevida. Ainda que quase todos os municípios compreendam estes cargos como de natureza docente e tenham permitido, com base nisso, as acumulações ao longo dos anos.

⁸⁷ Cito um importante artigo de Andrade (2022) “Acúmulo constitucional de cargos pedagógicos de natureza docente”, que trata deste tema, a fim de aprofundar a discussão.

precedentes para o possível retorno de práticas de desvio de função e do recrudescimento do fisiologismo político.

Quanto à inclinação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para a criação de SME, temos, conforme dados fornecidos pelo CEE (dados extraídos das publicações do CEE/RJ 1999 – 2007), que dos 17 municípios que integravam a região metropolitana, 12 criaram seus SME entre 1999 e 2001, e os demais cinco municípios nos anos posteriores, sendo o último, Mesquita/RJ. Isso aponta para uma política de intensificação de criação de sistemas de ensino no estado, incluindo nesta dinâmica o município de Queimados. Tais medidas carecem de estudos maiores, a fim de compreender os motivos reais que impulsionaram o referido estado nesta direção bastante destoante dos demais da federação, e quais os resultados comparativos destas medidas. No entanto, é possível destacar alguns impactos, sobretudo na região do município de Queimados.

Em um município em que o Sistema de Ensino mostra contradições que implicam em certos favorecimentos a escolas da rede privada em detrimento da promoção de vagas na esfera pública, é possível verificar que até determinadas políticas tidas como progressistas, têm em sua origem movimentos ambíguos. Podemos citar, por exemplo, a lei que determinou a eleição direta para diretores das unidades escolares, que trouxe um elevado avanço, se comparado a outros entes do estado fluminense, incluindo o município de origem, Nova Iguaçu. Porém, é verificado que os elementos que forçaram esta medida têm, em sua origem, uma mistura de interesses pelo fatiamento de poder – em conflito com o centralismo da gestão do executivo – associado a interesses pela democratização local. A eleição direta para diretores das unidades escolares foi definida no município, pela primeira vez, por meio da Lei 187/1995, de autoria do então vereador Geraldo Ramos da Costa e com participação do professor Antonio Poz de Oliveira, como informado pelo vereador e ratificado pelo professor.

Ao tratar desta importante lei – que denotava um grande avanço no campo ao incluir a participação da comunidade na escolha do dirigente escolar – em entrevista ao vereador, quando perguntado sobre a motivação para levar adiante essa proposta, este declarou:

Essa lei foi para Câmara, mas o prefeito vetou o texto na íntegra. Nós tínhamos 17 escolas municipais. Depois foi para 19 escolas, pois duas foram municipalizadas. Eram do estado. E naquela época diretora mandava muito. E chegava muito material para o diretor. E na época eu não lidava muito bem com prefeito. Os diretores eram escolhidos pelo prefeito, eram cargos comissionados. Então com ajuda de um amigo meu, professor, eu elaborei esse projeto de lei que deixaram os pais e os alunos escolherem seus diretores. Os diretores das escolas. O que motivou a gente a fazer isso foi que havia uma ditadura. O prefeito, Dr. Jorge, não dava espaço para ninguém. E só ele sabia das coisas. Ele que definia tudo junto com seus secretários. [...] Aí eu comecei a conversar com um professor que atuava no

magistério de Queimados, Antônio Poz de Oliveira. Ele me ajudou a escrever a proposta. Então o Prefeito não dava vaga para ninguém, não deixava ninguém indicar diretores. Os vereadores não participavam das indicações, nem o presidente da Câmara. Era tudo escolhido pelo prefeito. E tem vários municípios em que não há lei ainda com eleição direta. Itaboraí tentou passar, mas não conseguiu. O prefeito não ouvia os vereadores, nunca aceitava nada. Então a votação não foi tão fácil, mas o projeto foi aprovado por 5 a 3. O presidente não votava, mas se tivesse empatado o presidente votaria e votaria a favor da eleição direta porque ele era professor, ele era interessado. O professor Albino. Ele foi o presidente da Câmara entre 93 e 94. Aí foi para lá, para o Executivo e o prefeito vetou o projeto na íntegra. O projeto de lei de eleições diretas foi vetado na íntegra. Aí eu falei bastante na tribuna e derrubamos o veto com unanimidade por 8 a 0.

De acordo com a fala do autor da lei, a motivação ou uma das principais motivações foi contrapor-se ao executivo, que não permitia a distribuição de indicações entre os membros da Câmara de Vereadores, como uma espécie de retaliação ou mesmo desmantelamento do poder central. De certa forma, ter os diretores das unidades indicados poderia representar uma influência nas localidades por membros do legislativo. Quando questionado sobre derrubada do veto do prefeito, o ex-vereador sugeriu uma participação maior dos professores neste segundo momento:

Os professores invadiram a Câmara. Eu convoquei os professores Eles vieram em massa neste segundo momento, houve participação dos professores para pressionar. No primeiro momento os professores não compareceram. Também os diretores mandavam muito então. Tinham muito poder. Eram como se fossem ministros. Eles não facilitavam e tinham muita influência na comunidade. Então a partir de 95 os diretores passaram a ser escolhidos pela comunidade escolar. De 93 a 95 eram escolhidas pelo prefeito e as diretoras eram todas daqui de Queimados mesmo. O prefeito tinha um comportamento de ignorar o legislativo. Ele sabia do nosso poder, mas não acreditava. Eu consegui convencer muitas professoras a me apoiar e na época, depois que elas conseguiram a eleição direta para diretores elas me abandonaram.

Ao ser questionado se houve tentativa de algum dos poderes de reverter esse processo voltando à indicação, o ex-vereador respondeu:

Não. Não houve pelo menos não do meu conhecimento. Se não fosse a ditadura do prefeito, teria como ter negociação. O prefeito indicaria a metade e a Câmara a outra metade. Só que o prefeito quer tudo. Se ele chegasse e dividisse os espaços. Ninguém é bonzinho. Todo mundo quer espaço, as pessoas querem maior participação. Esse projeto deu muito trabalho, muito desgaste e eu acredito que foi o primeiro município do Estado do Rio de Janeiro até eleições diretas para diretor das unidades escolares. Na época não havia ainda Sindicato dos Professores aqui. Havia o de Nova Iguaçu e eles não tiveram participação neste movimento. E as pessoas os professores, enfim não acreditavam que isso fosse adiante porque o prefeito era médico e era Coronel do exército. Eu sofri muito por levar isso à frente. Quem me apoiou mesmo foi o professor Antonio Poz de Oliveira. Com a eleição, as diretoras, professoras, deixaram de dar muita atenção para a prefeitura, para o prefeito e passaram a dar mais atenção para o que a comunidade queria, pais e alunos.

Sobre algumas das falas supracitadas, temos a confirmação do professor Antonio Poz, sobretudo quanto à autoria da lei e ao nível de participação dos professores no processo de legitimação da lei. Este, ao falar sobre a criação da lei e de onde surgira a ideia, descreveu:

A ideia sobre a criação da Lei nº 187/95, de 25 de agosto de 1995 de autoria do Vereador Geraldo Ramos da Costa que regulamenta o processo de eleições de diretores das unidades da rede pública municipal surgiu a partir da observação de uma prática já existente na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro desde a década de 80. O então vereador do município de Queimados, Geraldo Ramos da Costa, também conhecido como Geraldão, além da condição de militar da reserva da PMERJ sempre foi uma liderança envolvida com a educação em seu município sendo, inclusive, responsável pela implantação da primeira parceria entre estado e município no atendimento odontológico aos alunos das redes públicas estadual e municipal na referida escola estadual. Parceria essa onde o Estado do Rio de Janeiro entrava com o mobiliário e equipamentos infraestruturais e a Prefeitura entrava com os recursos humanos e materiais (medicamento e equipamentos).

E ao ser questionado se houve participação dos professores da rede, relatou que: “Sim, ainda que informalmente, lembrando que o município estava no seu terceiro ano de vida administrativa e havia sido promovido recentemente o primeiro concurso de professores da rede pública municipal.”

É possível inferir que tal legislação, ainda que envolvesse os professores na luta por esse avanço, traz algumas contradições, pois fica claro que dentre as múltiplas motivações envolvidas estava a diminuição do potencial de fisiologismo do executivo, em retaliação à não aceitação deste em dividir as indicações com os membros da câmara. Tais posturas revelam o quanto as medidas políticas progressistas, mais participativas e democratizantes, podem ter em suas origens disputas do poder pelos elementos não representativos da classe trabalhadora e seus interesses. Que determinadas políticas emancipatórias podem ser oriundas de disputas patrimonialistas, bastante comuns nas relações ambíguas permeadas pela lógica do capital nos entes federativos. E que, essencialmente, a compreensão destas políticas só pode ser devidamente alcançada se consideramos a totalidade dos elementos que as envolvem, sem olharmos tais componentes isoladamente, e assim evitar possíveis idealismos.

A eleição direta para diretores das unidades escolares é mantida até a presente data, tendo a Lei 1.278/2015 como novo marco regulamentador. Afinal, ganhou uma base social que a sustenta, além da participação social em sua implementação. Porém, além da ambiguidade apontada quanto à origem do processo, ainda temos o desafio dos próprios diretores eleitos pela comunidade escolar de se encontrarem bastante limitados em sua atuação, sobretudo quanto à falta de subsídios para atenderem às demandas de infraestrutura e de rotina das unidades escolares. (PARO, 1996) Ao analisarmos esta situação à luz da totalidade, podemos ver que a simples garantia do direito de eleger o diretor, apesar de

denotar avanços, não garante uma democratização comunitária quanto ao atendimento pela escolarização adequada, pois, esbarra em problemas de ordem econômica suscitados pela diminuição do Estado burguês (HARVEY, 2014) na manutenção das estruturas escolares com padrões de qualidade que garantam espaços adequados, professores devidamente remunerados e em quantidade suficiente para atender os alunos com os subsídios necessários.

Os fatores elencados nas discussões acima, revelam a heteronomia que denota um caráter desconcentrador do Estado, pois, devido a sua subordinação ao capitalismo dependente, inviabiliza a implementação de sistemas de ensino por ente federativo com autonomia e com intuito de gerar equivalências reais nas estruturas de poder e decisão. Isso se deva à condição intrínseca de exploração e de produção de desigualdade, sobretudo nos países periféricos, repercutindo esta heteronomia em seus fragilizados entes federativos.

Não podemos acreditar que mudanças progressistas concretas possam surgir a partir de legislações consolidadas por um Estado subordinado à minoria dominante burguesa. A elaboração de propostas ditas descentralizadoras nos anos 90, mantidas as condições de dependência, não garantiram ganhos significativos na participação e na apropriação por parte da classe trabalhadora de uma educação universal de qualidade. Afinal,

a relação entre meios e fins, no que concerne às perspectivas de controle dos problemas educacionais mais prementes, não prenuncia nenhuma espécie de êxito seguro e rápido. Tal circunstância indica, de ângulo inteiramente positivo, que a transformação do sistema educacional de um povo em fator de desenvolvimento depende, de modo direto, da intensidade, do volume e da direção das esperanças coletivas, depositadas na educação sistemática. (FERNANDES, 1971 apud OLIVEIRA, 2020, p.04)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É verificável que as propostas ditas progressistas de gestão localizada encontram limitadores por conta da burocracia, da falta de autonomia e, principalmente, das restrições de ordem financeira determinadas por uma lógica que separa o aspecto econômico do político, ainda que a participação da sociedade nas definições das políticas públicas seja algo perseguido por movimentos populares ao longo das últimas décadas.

Pensar em políticas progressistas que promovam autonomia – como as ações de Estado que favorecem a inclusão e a redução constante das desigualdades sem considerar as condições estruturais impostas pela relação de dependência em que se encontra o Brasil – é cair no idealismo e em reducionismos que não consideram a totalidade que aloca contradições importantes de serem compreendidas.

Nosso objetivo aqui não é trazer definições sobre o que é ou não é um SME e suas potencialidades, nem mesmo demonizar tal proposta, mas lançar luz sobre sua complexidade, o que envolve e questionar, considerando a totalidade de sua criação e manutenção, as expectativas que carregam os enunciados sobre este, inclusive em relação à autonomia local sem a contrapartida necessária – sobretudo no âmbito do financiamento e da articulação com os demais entes – e sem considerar as possíveis contradições que carrega. Desta forma podemos evitar abstrações idealistas e analisar suas reais condições diante da realidade concreta em que está inserida a proposta.

Sobre a criação de um Sistema Municipal de Ensino,

a preocupação não pode ser somente em estruturar ou reestruturar uma secretaria municipal de educação, um conselho municipal de educação e produzir um plano sem participação e sem negociação de corresponsabilidade, pois não justificaria a delegação de autonomia que o município recebe na organização federativa e nem passaria no teste de relevância e de efetividade social e política que a sociedade brasileira hoje exige. A proposta do sistema municipal de ensino não significa também adesão à projetos elaborados unilateralmente por outras esferas sem discussão e decisão compartilhadas. Pelo contrário, o compromisso é a universalização da educação de qualidade por meio do regime de colaboração, combinando poder local e políticas equalizadoras e redistributivas nos níveis estadual e nacional.” (SARI, M.T, 2015, p234)

A descentralização, a autonomia e a participação estiveram presentes, ainda que nominalmente, nos projetos do Estado do Rio de Janeiro, conforme destacamos. A forma como a política educacional tem sido desenvolvida destoa, em grande medida, da concepção de descentralização como sinônimo de democracia, de participação e autonomia, e como possibilidade de tomada de decisões nos assuntos inerentes à educação. É necessário reafirmar que, nas décadas de 80 e 90, e mesmo nesse novo milênio, a descentralização (ou

desconcentração, neste caso), a autonomia e a participação têm sido utilizadas como estratégia política para transferir a responsabilidade pela educação para instituições não estatais. Não falamos de ausência de Estado porque a política neoliberal não torna irrelevantes os Estados nem instituições particulares do Estado (HARVEY, 2014), mas da ausência de políticas públicas que subsidiem os interesses sociais da população trabalhadora, devastados pela exploração de uma classe sobre a outra. Portanto, falamos de um Estado que, por ser um Estado de classes, se submete à organicidade do capitalismo dependente priorizando medidas favoráveis à manutenção de interesses das diversas frações da burguesia em detrimento das necessidades populares, da classe trabalhadora.

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. (FERNANDES, 2012, p. 240)

No caso do estado fluminense, os programas de municipalização aconteceram em paralelo à políticas de indução à criação de sistemas de ensino nos municípios. No entanto, conforme analisado ao longo deste estudo, esta promoção sugeriu também a desconcentração de responsabilidades.

Paralelo a estes apontamentos sobre a fragilidade das propostas de criação dos SME, diante de determinadas expectativas existentes temos o que foi expresso na entrevista e na exposição de Sarmiento (2005) e também defendido por Saviani (2016): a concepção de sistema como um conjunto de elementos coordenados entre si, relacionados e formando um todo coerente, ainda que esses elementos funcionem independentemente. Reconhecemos, a partir do levantado até aqui, que o Brasil não possui um sistema nacional de educação, ainda que as leis façam referência à sistemas de ensino, pois os desdobramentos políticos não proporcionaram a articulação entres esses diversos sistemas de ensino citados, pertencentes às esferas administrativas. Por isso, “reafirmamos a importância da consolidação do SNE, como forma de garantia do direito à educação e de diretrizes educacionais comuns a todos os entes federados, mas mantendo as especificidades de cada um, a fim de que sejam superadas as desigualdades regionais de educacionais.” (SANTOS, 2019, p.157)

Ante o exposto, urge a necessidade de implantar um sistema nacional de educação, desenvolver um regime de colaboração junto a estados e municípios com maior articulação e fomentar arranjos cooperativos entre municípios, a fim de dar conta da agenda de atendimento à educação pública. Afinal, regime de colaboração bom é o que chega à sala de aula. A

construção de um sistema nacional de educação, se feito a partir da participação da classe trabalhadora, poderia diminuir o gargalo existente entre o atendimento educacional nacional e o municipal, promovendo uma reestruturação que proporcione o financiamento e o amparo técnico necessário à universalização do ensino.

Não podemos, no entanto, nos enveredar pelo caminho da idealização quando se trata de educação de qualidade em um Estado capitalista, sob o capitalismo dependente. Consequentemente, assim como a descentralização foi ressignificada no contexto dos anos 90, não podemos afirmar que bastaria a regulamentação jurídica do Regime de Colaboração ou mesmo do Sistema Nacional de Educação para garantir o equilíbrio e a articulação necessária à oferta da educação pública de qualidade. Se estas proposições não vierem acompanhadas de condições concretas, sobretudo com financiamento adequado, tais políticas incorrerão em perda de sentido, sendo ressignificadas de forma a se distanciar da luta necessária. Como dispõe Araújo (2010)

a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), cujas bases são duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político. (ARAÚJO, 2010, p.754)

No contexto do sistema de educação escolar, sob a perspectiva das competências dos entes federados previstas na CF atual e na LDB, conforme já defendido neste trabalho, urge a necessidade de um sistema nacional articulado, onde a colaboração entre os entes dê conta de assegurar o direito à escolarização com equidade. Para que esta proposição ganhe as condições adequadas para tal, a mobilização da classe se mostra fundamental, pois do contrário, tendo em vista a democracia restrita com que convivemos, uma construção que não venha da base trabalhadora poderá servir apenas como instrumento a alimentar expectativas sem possibilidades de concretização.

É recomendável reafirmar também que não apoiamos a premissa de que descentralizar significa desobrigar o Estado de seu papel de mantenedor da escola pública. Ao contrário, concordamos que uma política de descentralização no sistema educacional pode possibilitar a autonomia da comunidade local para decidir sobre vários aspectos, exigindo do Estado recursos financeiros e apoio técnico-administrativo no sentido de manter uma escola pública com qualidade e inclusiva, abarcando todos que dela dependem. Desta forma, constatamos que, se por um lado muito ainda há que se percorrer com relação à descentralização, à

autonomia e à participação, por outro, precisamos ter real clareza do objetivo que queremos alcançar com estas. Principalmente porque as mesmas podem ser entendidas de forma dúbia, sendo utilizadas tanto pelos que militam por uma escola que atenda aos interesses da maioria da população, quanto por aqueles que advogam uma escola atada às políticas neoliberais. Até porque, como explica Cardoso (2013) a partir de Fernandes (2009)

a sociedade de classes engendrada pelo capitalismo na periferia é incompatível com a universalidade dos direitos humanos: ela desemboca em uma democracia restrita e em um estado autocrático burguês, pelos quais a transformação capitalista se completa apenas em benefício de uma reduzida minoria privilegiada e dos interesses estrangeiros com os quais ela se articula institucionalmente (CARDOSO, 2013, p. 7).

O exemplo de Queimados/RJ nos mostra como a proposta de um SME pode ser implicada em contradições que não representa, necessariamente, ganhos sociais para a comunidade local, em que a autonomia sugerida e almejada não se traduza em atendimento crescente equalizado. Isto é um risco principalmente quando falamos de Educação Infantil, segmento creche, que ainda convive com o atendimento majoritário pela iniciativa privada, seja por meios de convênios, seja por meio da atuação particular, em detrimento de vagas em instituições públicas.

Florestan propugnou que segue sendo necessário ter como horizonte o direito de todos os que possuem um rosto humano à educação, capaz de fomentar a “imaginação inventiva” como dever do Estado, por meio da universalização da escola pública, gratuita, laica, em todos os níveis. Entretanto, de modo mais dramático do que no início dos anos de 1960, como chamar de pública uma educação que, embora ofertada nas instituições estatais, é inteiramente perpassada de particularismos? Florestan insiste “no fortalecimento da autonomia relativa da escola” e na defesa de que esta autonomia tem que estar “relacionada dialeticamente com a independência econômica, com a emancipação nacional e com a revolução democrática” (LEHER, 2012, p.1170)

O desafio revolucionário de compreender a formação da sociedade brasileira pressupõe a necessidade histórica de rompimento com o ordenamento atual de reprodução de condições desiguais. Recuperar autores que nos auxiliam a entender para superar é o labor de quem acredita que esta ruptura seja possível é fundamental. Compartilhamos o ideal concreto da transformação e buscamos compreender o real para contribuir com a superação do modo de organização das relações de produção capitalistas, incluindo seus engendramentos sobre as políticas educacionais existentes, que prosseguem em sua dinâmica excludente.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDBEN**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998.
- ANDRADE, C. A. M. Acúmulo constitucional de cargos pedagógicos de natureza docente. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar, Campo dos Goytacazes**, v. 7, n. 2, p. 304-318, 15 jan. 2022.
- ALMEIDA, L.C; DALBEN, A; FREITAS, L.C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade** [online], v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400008>> Acesso em: 20 dez. 2021.
- ARAÚJO, G.C. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissão e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.39, nº145, p.908-927, out.-dez. 2018.
- ARAÚJO, G.C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAE**, v.28, nº 2, p.515-531, mai.-ago. 2012.
- ARAÚJO, G.C. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.31, nº112, jul.-set, 2010, p.749-768.
- ARELARO, L. R. G. **Descentralização na Lei 5692: coerência ou contradição**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.
- AROSA, D.V.S. **Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades em sua articulação com as políticas nacionais de avaliação educacional**. Tese (Doutorado em Educação) – UFJF Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.
- AROSA, D.V.S. Competências em Regime de Colaboração: relações entre governo central e local. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 7, n. 6, p. e276168, 2018. DOI: 10.17648/rsd-v7i6.224. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/224>. Acesso em: 14 dez. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiências nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 14 (40), jun. 1999, p. 111-141.
- ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Queimados, RJ**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington: World Bank, 1996.
- BARÃO. G.D. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e os desafios da luta de resistência em Defesa da Escola Pública. S/D. Disponível em: <<http://www.seperj.org.br/admin/fotos/biblioteca/biblioteca15.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BARROS, C.L.S; MAZZOTTI, T.B. Profissão docente: uma instituição psicossocial. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 165-176, abr. 2009. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S151797022009000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 ago. 2018.

BATISTA, P.N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Programa Educativo Dívida Externa (PEDEX), 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6). Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

BEHRING, E.R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ªed. São Paulo. Cortez, 2008.

BITTENCOURT, E. S. **Políticas públicas para a educação básica no Brasil, descentralização e controle social**: limites e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRANDÃO, R. V. M. O PROES e a privatização dos bancos estaduais In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009. História e Ética. **Anais do...** Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/documentos/anais/category-items/1-anais-simposios-anpuh/30-snh25>. Acesso em: 23 mar 2021.

BRASIL. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 jul. 2018.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, novembro, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 28 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto 6.094/07, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do plano de Metas Compromissos Todos pela Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 14 mar. 2020.

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

BRASIL. **Decreto 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Gabinete da Presidência. Brasília.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. CNE/CEB. **Parecer 05/1997**. Proposta de Regulamentação da Lei 9.394/96. Brasília, Diário Oficial da União, 05 mai. 1997.

BRASIL. CNE/CEB. **Parecer 12/1997**. Esclarece dúvidas sobre a Lei nº 9.394/96 (Em complemento ao Parecer CEB nº 5/97). Brasília, Diário Oficial da União, 08 out. 1997.

BRASIL. CNE/CEB. **Parecer 04/2000**. Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. Brasília, Diário Oficial da União, 16 fev. 2000.

BRASIL Parecer CEB 04/2000. Brasília, Diário Oficial da União, 20 dez. 2000.

BRASIL. CNE/CEB. **Parecer 04/2001**. Sistemas de Ensino – Estados/Municípios – Entendimento das expressões órgão responsável pela educação e órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino. Brasília, Diário Oficial da União, 23 fev. 2001.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.]

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

BRUNO, L. Gestão da educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, D.A; ROSAR, M.F.F. (org.). **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CARDOSO, M.L. Capitalismo dependente, autocracia burguesa e revolução social em Florestan Fernandes. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/limoeirocardosoflorestan1.pdf>>. Acesso em: 17 jan.2021

CARVALHO, J.L.M. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014 -2024: A gestão democrática na educação se faz presente? **Revista Holos**, Natal, ano 31, v. 8. 2015. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3355/1309>. Acesso em 13 jul. 2018.

CASASSUS, Juan. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 74, p. 11-19, ago. 1990.

CIAVATTA, M. O conhecimento histórico e a questão teórico metodológica das mediações In: FRIGOTTO, G. ; CIAVATTA, M. (orgs). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2002. p.130-155.

II CONED. **Proposta de Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

CORDEIRO DOS SANTOS, E. “Suas ideias não correspondem aos fatos”: o conveniamento na Educação Infantil com organizações da sociedade civil no estado do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense. **Brazilian Journal of Policy and Development**, v. 2, n. 3, 28, p. 55-85, set. 2020.

COSTA, C.P.O. **Nas disputas das memórias**: um estudo sobre narrativas acerca da emancipação do município de Queimados/RJ, na passagem dos séculos XX ao XXI. (Dissertação em História) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, C.P.O.; HENRIQUE, N. **Pesquisa, Memória E Patrimônio Histórico De Queimados**. Disponível em: <http://memoriaqueimados.blogspot.com>. Acesso em: 12 out. 2019.

COSTA, R.M.A; ALCÂNTARA, A.B. Gestão Democrática no contexto da judicialização da educação. In: NARDI, L. E.; CARDOZO, M. J. P. B. **Democracia e Gestão em perspectiva**. Campinas: Mercado das Letras, 2019.

COUTINHO, C.N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje In: FÁVERO, O.F; SAMERARO, G (orgs.). **democracia e construção do público no pensamento Educacional brasileiro**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 11-39.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, L.A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991

CURY, C.R.J. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

CURY, C.R.J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.29, n.105 (set-dez.2008), p. 1187-1209.

CURY, C.R.J. Por um novo plano nacional de educação. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CURY, C.R.J. A Questão Federativa e a Educação Escolar In: OLIVEIRA, R. P. & SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DANTAS, G; TONELO, Y. **O método em Karl Marx**. São Paulo: Edições ISKRA, 2016.

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS Revista Científica**, UNINOVE, São Paulo, v.6, n.1, p. 43-63, 2004.

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

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982

RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, de 05 de outubro de 1989.

RIO DE JANEIRO (Estado). **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.

RIO DE JANEIRO (Estado). **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.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei 1773/90**. Cria o município de Queimados, a ser desmembrado do município de Nova Iguaçu. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989.

RIO DE JANEIRO (Estado). **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.

RIO DE JANEIRO (Estado). **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 Ensino Fundamental.

RIO DE JANEIRO (Estado). **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.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Deliberação CEE Nº 216, de 23 de janeiro de 1996**. Fixa normas para a delegação de competências aos Conselhos Municipais de Educação.

EVANGELISTA, O. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. (2018) Disponível em:

http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf. Acesso em: 19 jul. 2018.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, setembro -s dezembro/2007, p. 531-54.

FARIAS, M. S.B.; SILVA, K.V.A. Democratização a gestão: do projeto pedagógico ao conselho escolar. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4.; CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 7. **Anais do...** Porto. Portugal, 2014.

Disponível em:

http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/MariadaSaletteBarbozadeFarias_GT1_integral.pdf. Acesso em 03 ago.2018.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de uma interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, F. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. **Educação e Sociedade**. Campinas, n. 36, p. 142-149, ago. 1990.

FERNANDES, F. **A sociologia no Brasil**: contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1977.

FERNANDES, F. **Tensões na educação**. Salvador: Sarah Letras, 1995

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008, 5ª ed.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, F. **Florestan Fernandes na constituinte**: leituras para a reforma política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2014.

FERNANDES, F. Apontamentos sobre a “Teoria do Autoritarismo. 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

FERNANDES, F. **A ditadura em questão**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1982.

FERNANDES, F. **Ensaio de sociologia geral e aplicada**. 2ª ed . São Paulo: Pioneira, 1971.

FERNANDES, E.M.A. **Educação escolar, estado e município**: análise da descentralização de ensino no Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF (1998 – 2006). Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2012.

FERNANDES, E.M.A. Educação escolar no estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF. **Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Porto. Portugal, 2014. Disponível em:

https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/ElianeMariaAlmeidaFernandes_GT5_integral.pdf. Acesso em 17 out. 2021.

FIGUEIREDO, B. O. **A contribuição do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) na reconfiguração da gestão de sistemas públicos de ensino no Brasil**. Tese de Doutorado. Nova Iguaçu: UFRRJ, 2019.

FILHO, A. S.; MORAIS, L. **Brasil**: Neoliberalismo versus Democracia. São Paulo: Boitempo, 2018, 1ªed.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa Educacional In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, 32ª ed.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, 5.ed., 234p.
- GANDINI, R.P.C; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil In: OLIVEIRA, D.A; ROSAR, M.F.F. (org.) **Política e Gestão da Educação**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, 5ª ed.
- HORA, D.L. **Gestão Democrática na Escola**. 15 ed São Paulo: Papyrus, 2009.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- INEP. **Resultados e resumos do Censo Escolar**. Disponível em: Inep (www.gov.br). Acesso em: 16 de jan. 2020.
- JACOMELI, M.R.M. As políticas educacionais na Nova República: Do Governo Collor ao de Lula. **Revista Exitus**, UFOPA. 2011. v. 01, p. 119-128.
- KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa** [online]. v. 38, n. 135, p. 797-815, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000300013>. Acesso em: 7 Janeiro 2022.
- KRAWCZYK, N.R. Em busca de uma nova governabilidade na educação In: OLIVEIRA, D.A; ROSAR, M.F.F. (org.). **Política e Gestão da Educação**. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- LEHER, R. 25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período In: GUIMARÃES, C., BRASIL, I.; MOROSINI, M.V. (Org.). **Trabalho, Educação e Saúde – 25 anos de Formação Politécnica no SUS**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, v. 1, p. 29-72, 2010.
- LEHER, R. Florestan Fernandes e a defesa da educação pública. **Educação & Sociedade** [online], v. 33, n. 121, p. 1157-1173, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400013>. Acessado 16 outubro 2021
- LEHER, R. Florestan Fernandes e a defesa da educação pública. **Educação & Sociedade** [online]. v. 33, n. 121, p. 1157-1173, ano. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400013>. Acesso em: 16 out. 2021
- LENIN, V. I. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010,
- LENIN, V. I. Sobre o Estado - Conferência na Universidade Sverdlov. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 3, abr. 2020, p. 348-368. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/36411/20957>. Acesso em: 08 Out. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v11i3.36411>.

- LIMA, L. Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controle Remoto e a Autonomia como Delegação Política. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 8, n.1, p.57-71, 1995.
- LOBO, L.B. **Quem manda na escola pública?** Os projetos educacionais em disputa no município de Nova Iguaçu-RJ entre 1964-1988. Dissertação de Mestrado. Duque de Caxias: FEBF/UERJ/PPGECC, 2019, 130f.
- LOMBARDI, J. C. Periodização na história da educação brasileira: aspecto polêmico e sempre provisório. **Revista HISTEDBR** (online), Campinas, n. 32, dez. 2008, p. 200-209.
- LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.
- LUZ, I & VIDEIRA, S.L. A privatização dos bancos estaduais no Brasil. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, Cidade, Unicentro Editora, n. 6, 2008. Disponível em http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/6%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/10-Ed6_CS-Banco.pdf Acesso em: 15 de jan. 2021.
- MACEDO-SILVA, R.; SILVA, J.G.F; SANTOS, M.R.F. A organização dos Sistemas de Ensino no Brasil. **Revista Saberes Docentes em Ação**, v.03, 01, Set 2017. Disponível em <http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/pdf/2017/09/9-A-ORGANIZA%C3%87%C3%83O-DOS-SISTEMAS-DE-ENSINO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2019.
- MALINI, E. **O consenso como ponto de partida?** Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do plano de desenvolvimento da educação. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora: UFJF/Programa de Pós-graduação em Educação, 2009.
- MANOEL, B.C.L. **Alfabetização e letramento:** um estudo sobre práticas docentes no município de Queimados. Dissertação de Mestrado. Duque de Caxias: UNIGRANRIO/PPGLCH, 2013. 153 f.
- MARKOFF, J. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n.32, jan./abr. 2013, p.18-50.
- MARTINS, A.M. et al. A gestão de redes e sistemas municipais de ensino: dilemas na organização da educação básica. In: SOUZA, D.B; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F.(Org.). **Sistemas Educacionais:** concepções, tensões, desafios. São Paulo: Loyola, 2015.
- MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 18. ed. (tradução de Reginaldo Santana).
- MARX, K. O método da economia política In: FERNANDES, F. (Org.). **Marx e Engels:** história. São Paulo: Ática, 1989, 3. ed. p. 409-417. (Coleção Grandes Cientistas Sociais 36).
- MARX, K. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2006.
- MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, K. **Grundrisse:** Manuscritos econômicos de 1857-1858 – Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011(Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider).

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, S. R.; FONTES, V. M. A crise dos anos 70: a mobilização popular In: MENDONÇA, S. R.; FONTES, V. M. **História do Brasil recente (1964-1992)**. São Paulo: Ática, 2004. Pp. 79-98.

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. Verbete sistema municipal de ensino. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/sistema-municipal-de-ensino/>>. Acesso em: 07 de jun. 2020.

MÉZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo, Boitempo, 2008.

NOMA, A.K.; KOESPEL, E.C.N.; CHILANTE, E. F. N. Trabalho e Educação em documentos de políticas educacionais. **Revista HISTEDBR** (Online). Campinas, v. 10, n. 38e, p. 65-82, ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639751> Acesso em: 15 ago. 2018.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19800>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

MINAYO, M.C.S; DESLANDES, S.F; ROMEU, G. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2019.

NARDI, L. E; MOTTA, A.P. Descentralização, participação política e controle social: referências, inflexões e o plano da gestão democrática da educação pública In: NARDI, L. E.; CARDOZO, M. J. P. B. **Democracia e Gestão em perspectiva**. Campinas: Mercado das Letras, 2019.

NOVA IGUAÇU (RJ). Nova Iguaçu: conheça a história e a origem de Nova Iguaçu. **Jornal Extra**. Nova Iguaçu. 31 set 2018. Informe Publicitário. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/eu-sou-nova-iguacu/nova-iguacu-conheca-historia-da-origem-da-baixada-22537836.html>. Acesso em 13 out. 2021

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, J. C. P. **Criação de municípios no novo estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ALERJ, 1992

OLIVEIRA, J.S. **O atendimento público e privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta**. 198f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90094>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

OLIVEIRA, C. Prefácio. In: ROSSINHOLI, M. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

OLIVEIRA, D.A.; ROSAR, M.F.F. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. 2ª ed.

OLIVEIRA, M. M. Florestan Fernandes e o dilema educacional brasileiro. **Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/10538>. Acesso em: 05 jan. 2022.

OLIVEIRA, R.C; TEIXEIRA, B.B. Oferta do ensino fundamental: ampliação, tensões e mudança. In: SOUZA, D. B.; DUARTE, M.R.T.; OLIVEIRA, R.F. (Org.). **Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios**. São Paulo: Loyola, 2015.

PARO, V. H. **Eleição de Diretores de Escolas Públicas: avanços e limites da prática**. 1996 Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1205> Acesso em: 22 set. 2021.

PERONI, V.M.V.; FLORES, M.L.R. Sistema Nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v.37, n.2, , p. 180-189, maio-ago, 2014.

PRESTES, A. L. Luiz Carlos Prestes, a Constituinte e a Constituição de 1988. **Revista Virtual Encontros com a Filosofia**, ano 7, n. 9, ago/2018, p.1-14. Disponível em: <http://www.ilc.org.br/prestes/images/stories/const.pdf>_ Acesso em: 18 dez. 2021.

PIMENTA, M.F.B. **Municipalização do Ensino como Estratégia de Descentralização: Implantação no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/Programa de Pós-graduação em Educação, 2000.

QUEIMADOS (RJ). Prefeitura municipal. **A cidade: Origem do nome de Queimados** Disponível em: <http://www.queimados.rj.gov.br/>. Acessado em: 11 dez. 2019.

QUEIMADOS (RJ). **Lei Municipal 411 de 29 de setembro de 1999**. Dispõe sobre o Sistema Municipal e dá outras providências. Queimados, 2009. Disponível em: https://www.queimados.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/copy_of_leis-ordinarias/leis-1999/lei-411-99-sistema-municipal-de-ensino.pdf/view. Acesso em: 15 ago. 2018.

QUEIMADOS (RJ). **Lei Municipal 972 de 24 de dezembro de 2009**. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Queimados, 2009. Disponível em: https://www.queimados.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/copy_of_leis-ordinarias/leis-2009/lei-972-09-plano-municipal-de-educacao-2009.pdf/view. Acesso em: 16 set. 2018.

QUEIMADOS (RJ). **Lei Orgânica de 23 de outubro de 1993**. Cria a lei Orgânica do Município de Queimados. Disponível em: <https://www.queimados.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-do-municipio-de-queimados/view>. Acesso em: 13 out. 2018.

QUEIMADOS (RJ). **Lei Municipal 187 de 25 de agosto de 1995**. Regulamenta o processo de eleições de diretores das Unidades da Rede Pública Municipal. Disponível em: <lei-187-95-eleicao-diretores-escola.pdf> (queimados.rj.leg.br). Acesso em: 20 nov. 2020.

QUEIMADOS (RJ). **Lei Municipal 252 de 25 de junho de 1997**. Cria o Conselho Municipal de Educação do Município de Queimados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.queimados.rj.gov.br/legislacao?filter=true&modalidade=&ano=&buscar-lei=252>. Acesso em: 16 set. 2019.

RABELO, J; SEGUNDO, M. D. M; & JIMENEZ, S. Educação para todos e reprodução do capital. **Revista Trabalho Necessário**, 7(9), 2009. doi.org/10.22409/tn.7i9.p6097

REIS, G.R.F.S. **Por uma outra epistemologia de formação**: conversas sobre um projeto de formação de professoras no município de Queimados. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

RIBEIRO, M.R.D. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

ROSAR, M.F.L. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1995.

RUSSO, M.H. Escola e paradigmas de gestão. **EccoS Revista Científica**, 2004, 6 (junho): Disponível em :<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71560103>> ISSN 1517-1949. Acesso em: 14 abr. 2019.

SANTOS, V.C.A. **Concepções de professores de EJA sobre trabalho e formação humana**: estudo exploratório no município de Queimados - Baixada Fluminense. 90 f Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro, 2014.

SANTOS, A. B. A separação entre o político e o econômico e a limitação da democracia In: NARDI, L. E.; CARDOZO, M. J. P. B. **Democracia e Gestão em perspectiva**. Campinas: Mercado das Letras, 2019.

SARI, M.T. Desafios à organização dos sistemas municipais de ensino no Brasil: elementos constitutivos, colaboração federativa e qualidade da educação In: SOUZA, D.B.; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F.(Org.). **Sistemas Educacionais**: concepções, tensões, desafios. São Paulo: Loyola, 2015.

SARMENTO, D.C. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 930, p. 1363-139, 2005.

SARMENTO, D.C. Autonomia municipal: sistemas municipais de ensino. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v.1, n.1 (mar.2004 - fev.2005) Disponível em: <<https://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/8-Texto-para-Educa%C3%A7%C3%A3o-em-Foco-Diva-abstrat.pdf>> Acesso em 13 jan. 2021.

SAVIANI, D. Plano nacional de educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **6º Fórum Internacional de Educação da Região Metropolitana de Campinas**, São Paulo, ago. 2011, p. 1-18, 29.

SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010, 3.ed.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014 – 2024):** por uma outra política educacional. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** LDB trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2006, 10. ed.

SAVIANI, D. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-232, out. 2008.

Disponível

em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198177462008000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 de nov. 19.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. XX, n. 69, 1999, p. 119-136.

SILVA, P. T. **Bolsas de estudo no ensino fundamental, entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação:** o caso de Nova Iguaçu/RJ. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SIMÕES, M. R. **A cidade estilhada:** Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

SOARES, M. R. **Ordens, desordens e contra ordens territoriais em Queimados – RJ.** Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/PPG, 2000.

SOLA, L. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar a política In: PEREIRA, L.C. B; SOLA, L. **Sociedade e estado em transformação.** São Paulo: UNESP/ENAP/Imprensa Oficial-SP, 1999.

SOUZA, A. S. **Educação para todos:** atendendo às diferenças - reestruturando a identificação da deficiência mental no município de Queimados. Dissertação de Mestrado. Cidade: Universidade/ Programa, 2002.

SOUZA, A.L.L. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão In: OLIVEIRA, D.A.; ROSAR, M.F.F. (Org.). **Política e Gestão da Educação.** . 2ed. Belo Horizonte, Autêntica, 2008.

SOUZA, D. B.; ALCANTARA, A. B. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educação Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, Set. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S151797022017000300711&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SOUZA, D.B; ALCÂNTARA, A.B. Acompanhamento e avaliação de planos municipais de educação metropolitanos: o protagonismo local dos sistemas de ensino. In: SOUZA, D.B.; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F.(Org.). **Sistemas Educacionais:** concepções, tensões, desafios. São Paulo: Loyola, 2015.

- SOUZA, D.B; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, Dez. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440362004000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 out. 2019.
- SOUZA, D.B; CASTRO, D.F; ROTHES, L. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 26, n. 2, p. 7-33, 2013. Disponível em <http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872013000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2020.
- SOUZA, D.B; DUARTE, M.R.T; OLIVEIRA, R.F.(Org.). **Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios**. São Paulo: Loyola, 2015.
- SOUZA, K. C.; CARDOZO, M. J. P. B. Democracia e Federalismo na Educação Brasileira: incursões conceituais In: NARDI, L. E.; CARDOZO, M. J. P. B. **Democracia e Gestão em perspectiva**. Campinas: SP. Mercado das Letras, 2019.
- SUBTIL, M. J. D. Reflexões sobre marxismo e perspectiva teórico-metodológica para a pesquisa em políticas educacionais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 8, p. 153-162, 2016.
- TAVARES, T.M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Revista Educar**. Curitiba. n°22. Editora UFPR, 2003.
- TOBAR, F. **O conceito de descentralização: usos e abusos**. Planejamento e políticas públicas, n°5, Brasília, p. 31-251. 1991.
- TÓTORA, S. A questão democrática em Florestan Fernandes. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 1999, n. 48. Acesso em: 21 Dez. 2021, pp. 109-126. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000300006>>
- UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 14 dez. 2019.
- VICENTE, D.S. Federalismo cooperativo, regime de colaboração e a terminalidade da oferta do ensino fundamental pelas redes públicas estaduais de ensino no Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, J.F.; ASSIS, L. M. **Políticas públicas, financiamento, planejamento da educação: cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação**. Brasília. ANPAE, 2019. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/5-Simposios/5VOLUME-Final.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021
- VIEIRA, S.L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição – 1985-1995**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

WOOD, H. M. **Democracia contra o Capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2003.