

POR UM DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DE ENSINO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1996-2007)

Eliane Maria de Almeida Fernandes

UNIMEP/Bolsista CNPQ/Brasil

praeliane@gmail.com

Resumo: O presente texto está relacionado a um projeto de pesquisa que investiga o processo de descentralização de ensino, pela via da municipalização, desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (1996 – 2007).

Palavras-chave: educação básica; descentralização de ensino; municipalização do ensino.

A crise do Estado contemporâneo tem suscitado novos paradigmas de gestão pública e, deste modo, o conceito de governança está associado à capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas efetivas. No Brasil, as frágeis políticas sociais têm resultado em, pelo menos, duas características emblemáticas: a expressiva desigualdade social e a alta concentração de renda. Segundo relatório do IBGE (PNAD, 2003), 65,2% dos trabalhadores brasileiros com mais de 10 anos recebem até dois salários mínimos e o país, injusto por excelência, registra 50% da população em situação de pobreza.

O processo democrático e as mudanças legislativas decorrentes estão a exigir um redirecionamento estratégico nas políticas sociais, alertando para a necessidade de se refletir sobre a gestão dos sistemas públicos e a sua relação com a sociedade. No campo político, a consolidação da democracia se faz premente e, segundo Bobbio (1989), isto implica, minimamente, em dois compromissos: o desenvolvimento do regime de liberdade e da vontade igualitária para reduzir as desigualdades sociais, sob pena de descrédito das sociedades. Superar a exclusão social e buscar o bem-estar da coletividade através do aperfeiçoamento das instituições democráticas, consubstanciadas em novas formas de gestão e

de exercício da cidadania, exige a necessária articulação entre os entes políticos, econômicos e sociais, historicamente marcados pela baixa sinergia entre as esferas federal, estadual e municipal; e pressupõe, ainda, a interlocução dos poderes das referidas esferas com as lideranças dos demais segmentos da sociedade.

Para promover o avanço do desenvolvimento com a inclusão social e a inserção do país no panorama mundial, as reformas educacionais empreendidas nas últimas décadas reforçam a universalização do ensino e a melhoria da qualidade da educação como medidas urgentes a serem adotadas. Tais reformas, geralmente, trazem consigo a temática da descentralização, focando-a sob a perspectiva da democratização do Estado e do fortalecimento da sociedade, considerando-a, também, um instrumento gerencial de modernização da gestão pública.

O presente texto está relacionado a um projeto de pesquisa que tem por finalidade investigar o processo de descentralização de ensino, pela via da municipalização, desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. O desenvolvimento técnico-metodológico da análise somado às experiências obtidas na Secretaria de Estado de Educação, possivelmente, permitirá abordar e compreender com mais clareza, as dimensões política, teórica e prática das legislações federais que induziram à municipalização e quais foram (ou estão sendo) os seus impactos na educação do Estado do Rio de Janeiro.

Quando se trata da descentralização de ensino, as opiniões são, em certa medida, antagônicas. Alguns apóiam a descentralização pela via da municipalização por acreditarem que a redistribuição de poder entre os entes federados favoreceria uma maior participação da comunidade local, ofereceria um grau crescente de autonomia política e contribuiria para uma melhor distribuição dos recursos financeiros. Entretanto, outros afirmam que a municipalização não colaboraria para melhorar o nível de qualidade da educação, principalmente nas regiões menos abastadas de recursos e, reiteram, ainda, que o deslocamento de poder do centro para as bases locais, acabaria por corroer o caráter democrático no poder de decisão da população e no desenvolvimento da ação política.

Ao se abordar a educação na perspectiva da ação política, compreendida aqui, enquanto formulação, implementação e supervisão da política educacional, se observa que esta ação se constitui de medidas, tais como as políticas públicas, cuja finalidade é propiciar a instituição de um sistema de ensino que possa atender as demandas da sociedade. Sobre o exposto, Azevedo (1997, p. 5) acrescenta “em um plano mais concreto, o conceito de

políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente.”

Neste sentido, a descentralização de ensino traz em seu bojo novos papéis, funções, atribuições e composições para os entes federados no que concerne à gestão pública da educação. A Constituição Federal aprovada em 1988, sob a bandeira da redemocratização, preconiza que quanto à educação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, organizarão em regime de colaboração os sistemas de ensino (arts. 23 e 211), reservando à União a competência privativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22).

Embora, o primeiro projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB tenha sido elaborado em 1988, esta só seria aprovada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9.394/96. De tal modo, neste movimento, se elabora a Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996, que propõe a redistribuição de competências educacionais entre os entes da Federação, demonstrando as formas de responsabilidade da União, dos Estados e Municípios e, ainda, a criação de um Fundo, de natureza contábil. Nessa perspectiva, a responsabilidade pela organização dos sistemas de ensino deixa de ser exclusividade dos estados, pois, além de se reconhecer a existência dos sistemas municipais, admite-se ainda, a competência concorrente. Deste modo, considerando a questão, pode-se afirmar:

No âmbito das políticas educativas implantadas em meados dos anos 90, observamos o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino. Neste contexto, as municipalidades brasileiras vêm sendo as responsáveis pelo aumento das matrículas na educação infantil e na de jovens e adultos, além de, progressivamente, estarem assumindo a oferta da educação fundamental, o que expressa as tentativas de cumprimento das normas legais prescritas na nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (AZEVEDO, 2002, p.5).

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, vem regulamentar a Emenda Constitucional nº14 e dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, equacionando no orçamento da educação uma subvinculação para o ensino fundamental.

O texto constitucional, ao definir a organização da educação nacional, torna realidade o sistema municipal de ensino, fundamentado no regime federativo, com autonomia e incumbência próprias na sua área de abrangência. Entretanto, logo a seguir, ao regulamentar

esse dispositivo da Constituição, a LDB estabelece outras possibilidades de organização da educação municipal, como, por exemplo, integrar-se ao sistema estadual, decisão que cabe ao município, ou constituir com o estado um sistema único de educação básica, decisão que deverá ser compartilhada com o estado.

Diferentes fóruns da sociedade civil organizada têm discutido a gestão descentralizada dos serviços públicos. Além disto, em relação à educação, especificamente, têm sido elaborados trabalhos acadêmicos que abordam a questão pelo viés da substituição do modelo burocrático - tecnicista de gerenciamento da educação por um modelo descentralizado - participativo. Tais trabalhos não se alicerçam apenas em instâncias de decisão, mas, se apóiam, também, nas bases conceituais de formulação de políticas educacionais e nos processos em que o problema se inscreve.

No Estado do Rio de Janeiro, sobre o assunto descentralização de ensino, no âmbito da pesquisa educacional, como exemplos, se pode citar, dentre outros, os seguintes trabalhos de dissertação: em 1992, *Municipalização do Ensino em Nova Perspectiva*, de Gleisi Heisler Neves (FGV); em 2000, *Municipalização do Ensino como Estratégia de Descentralização: Implantação no Estado do Rio de Janeiro*, de Maria de Fátima Barros Pimenta (UFF); em 2003, *As Razões da Descontinuidade: Centralização e Descentralização do Ensino no Estado do Rio de Janeiro – O Exemplo de Paracambi*, de Lincoln de Araújo Santos (UFF) e, recentemente, em 2008, *O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ*, de Carlos Alfredo Pereira Baumann (UCP). A leitura dos trabalhos revela que houve uma mudança no perfil de atendimento público ao ensino fundamental, possivelmente, como efeito da municipalização induzida pela legislação de 1996. A criação do FUNDEF e de seus mecanismos específicos de financiamento do ensino no Governo Fernando Henrique Cardoso, de certa maneira, resultou em uma nova racionalidade no trato com a educação pública durante os dez anos de sua vigência e, quiçá, nos anos seguintes.

Sobre esta questão, deve-se registrar que o Estado do Rio de Janeiro vem passando por significativas mudanças em função dos últimos impactos ocasionados pelas transformações produtivas e organizacionais do capitalismo e tem apresentado, ao longo de algumas décadas, um movimento de esvaziamento econômico agravado por uma macrocefalia metropolitana e pela carência de investimentos. Com uma população estimada em cerca de 15 milhões de habitantes concentrada nas regiões metropolitanas, o estado carece de uma gestão pública eficiente, articulada e de qualidade. Em certa medida, a transferência da capital federal para Brasília, a fusão entre os Estados do Rio e da Guanabara, dentre outros fatores,

acabaram por comprometer a gestão pública do estado que em outrora havia sido a capital do Império.

Em relação à descentralização de ensino, a análise preliminar de alguns documentos aponta que o tempo decorrido entre o que preconizavam as legislações federais, a partir da Constituição de 1988, até se chegar à formalização e à normatização da referida política na modalidade da municipalização, efetivamente, levou mais tempo do que se previa. Desta forma, os trabalhos de pesquisa, já citados, à guisa de considerações, revelam alguns aspectos pertinentes em suas análises.

Neves (1992) considera que as políticas sob o manto do autoritarismo se valeram de soluções jurídico-administrativas que acabaram por revestir o processo de municipalização de muitas incertezas e descontinuidades. Todavia, acrescenta que, ainda assim, a participação dos municípios nas matrículas do ensino fundamental tem crescido bastante, o que demanda à política de descentralização uma reformulação em sua concepção e planejamento. O trabalho de Pimenta (2000) aponta a falta de condições dos municípios para com a atribuição das matrículas do ensino fundamental, alegando a necessidade da parceria do Estado para o atendimento pleno da demanda, o que pode significar um aprimoramento das relações político-institucionais entre o estado e os municípios no Rio de Janeiro. Sobre a análise de Baumann (2008), este considera que as competências oriundas das legislações vigentes quanto ao pacto dos entes federados sobre a municipalização, ainda são “motivo de interpretações díspares” e que a ação política se realizaria em função de oportunidades, deixando, assim, de priorizar as necessidades. Reforça, também, a urgência de que novas pesquisas possam elucidar a complexa questão da municipalização no Estado do Rio de Janeiro.

QUADRO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E SITUACIONAL

As experiências profissionais na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEE) e na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após ter atuado como professora e diretora, além de ter sido aluna da escola pública, provocam algumas inquietações, por ora, descritas a seguir. Mais do que críticas ou provocações, estas percepções representam o desejo de colaborar e agir. A situação da educação e da Secretaria de Estado no Rio de Janeiro, não parece resultar propriamente da formulação e da implantação de políticas educacionais (um exemplo disto é a falta de informações sistematizadas). Antes, denotam, de maneira flagrante, um somatório de ações espetaculares,

cujo grande marco, em passado recente, se deu com a criação dos CIEPs (Centros de Integração da Educação Pública), e ocasionaram por fragmentar e sucatear a Rede Estadual, tal qual fizeram os praticantes mais audazes do clientelismo político no Brasil. Desse modo, o contexto situacional da Rede de Educação do Rio de Janeiro é exemplar quando se aborda o tratamento privado dado à coisa pública.

Na tentativa de abordar e caracterizar o quadro da educação no Estado do Rio de Janeiro tomar-se-á como referência, alguns parâmetros formulados pela sociedade brasileira nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) e contemplados no Plano Nacional de Educação, que parecem relevantes ao conhecimento da realidade no Estado e, de certo modo, servem como pano de fundo ao cenário da descentralização de ensino. Assim, para os fins desta análise, foram abordados os seguintes aspectos: *a democratização do acesso à educação; a democratização da gestão educacional e a qualidade social da educação.*

Quanto à democratização do acesso à educação:

Neste item, examina-se a questão das atribuições entre os entes federados, a demanda escolar e a carência de recursos humanos.

a) A divisão de responsabilidades entre estado e municípios, quanto ao ensino fundamental, demonstra claramente que a *municipalização* se efetiva no Estado do Rio de Janeiro, sem qualquer planejamento entre os entes federados, pois, não se verifica qualquer critério de avaliação quanto à situação de arrecadação real e potencial dos municípios, demanda e capacidade de atendimento que permita uma divisão racional de responsabilidades. Nesta perspectiva, cumpre observar que durante a vigência do FUNDEF, a transferência de recursos pelo estado, dificultou, em termos orçamentários, o financiamento do Ensino Médio e da Educação Infantil, fato que ainda hoje é motivo de preocupação aos gestores da pasta da educação. Considerando estes aspectos, quanto à Educação Infantil, Guimarães e Pinto (2001, p. 95) afirmam:

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comportam um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização.

Sobre o Ensino Médio, embora este nível seja competência estrita do estado, não obstante a necessidade de maior precisão na definição da demanda é evidente a falta de dados

disponíveis para o planejamento de pessoal, a quantificação de gastos com custeios e o confronto com as possibilidades orçamentárias.

b) A falta de um levantamento espacial da demanda de Educação de Jovens e Adultos, de modo a planejar e reorganizar o atendimento dessa modalidade de ensino compromete o funcionamento e a funcionalidade dos Centros de Estudos Supletivos, reduzindo a educação a programas simplificadores que visam acelerar o atendimento à parcela significativa da população fluminense.

c) A constante falta de professores tem se constituído em grande obstáculo ao bom funcionamento do sistema da educação pública. Tal carência implica em grandes prejuízos à população e compromete todo o trabalho da gestão e dos docentes na escola.

É importante registrar que a ausência de informações sistematizadas e a projeção do atendimento devem-se, em grande medida, à descontinuidade na gestão educacional do estado, à estrutura administrativa inchada e à ausência de articulação entre os setores. A não existência de uma dinâmica de planejamento que integre de forma sistemática e contínua as áreas afins contribui para que não se produzam inúmeras informações relevantes e, ainda, para que não se identifiquem necessidades e, por conseguinte, não se estabeleçam critérios técnicos, públicos e transparentes para a definição de prioridades e desencadeamento das ações, prejudicando, a tomada de decisões.

Quanto à democratização da gestão da educação:

Partindo-se da premissa de que são de grande importância a organização e o funcionamento dos Conselhos Escolares para que se efetive na prática a democratização da gestão, pode-se considerar a instalação dos Conselhos Escolares como forte contribuição para os diversos segmentos das unidades educacionais. O funcionamento dos Conselhos demandaria procedimentos como a socialização de informações, a relação orgânica e permanente entre representantes e representados, possibilitando aos seus integrantes um efetivo poder de decisão e, assim, poderia ensejar as condições para que a escola construísse coletivamente a sua autonomia e consolidasse a gestão escolar pedagógica, administrativa e financeira a partir de princípios democráticos.

a) Com base nos pressupostos citados, se faz necessário verificar a estrutura, a organização e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência do FUNDEF, devido a sua inócua atuação.

b) Cumpre destacar ainda, a necessidade de aperfeiçoamento do Conselho Estadual de Educação, tendo-se, nesse caso, como referência a transformação das relações entre

representantes e representados, por meio de mecanismos transparentes e efetivos de participação e de prestação de contas, e a pluralidade como marca da representação.

Sob esta perspectiva, observa-se que a democratização da gestão perpassa, necessariamente, pelas relações estabelecidas entre as diferentes instâncias de poder do sistema público de ensino, visto que, traz implicações diretas à concepção de educação que permeia a política educacional do estado.

Quanto à qualidade social da educação:

Prosseguindo, nesta breve análise, abaixo se apresentam alguns dos aspectos considerados relevantes à promoção de uma educação de qualidade.

a) Não ficam claras as definições estabelecidas quanto à função social da educação e aos objetivos propostos no estado. Embora esta questão seja de suma importância e necessite ser enfrentada, repara-se que esta ocorrência é contumaz no Brasil, de um modo geral. Com efeito, trata-se de compreender a educação como direito social inalienável, cabendo ao estado a sua oferta e a garantia do seu cumprimento, organizando-a de forma a viabilizar o alcance de seus fins. Em resumo, cabe ao estado explicitar a partir de que princípios estão sendo pautados os objetivos da educação.

b) Outra questão, não menos relevante, diz respeito à formação e à atuação dos educadores, bastante comprometida em razão de necessitarem exercer dupla e, dir-se-ia até, tripla jornada de trabalho, não raro, em mais de uma escola, sem que haja, por parte do poder constituído qualquer atenção sobre isto, governo após governo.

Em uma breve análise sobre a profissão docente, Fanfani (2001) partindo da premissa de que toda profissão ocupa um espaço em um determinado conjunto de agentes e um sistema de postos, considera que a função de professor está entre os espaços sociais mais estruturados e institucionalizados, alcançando um grau de desenvolvimento que leva a formar os demais agentes segundo as exigências de sua própria estrutura; a profissão de professor está tão cristalizada em nossa sociedade que tende a adquirir certa naturalidade, ao contrário de outras categorias profissionais pouco estruturadas e que estão suscetíveis às diversas interpretações e configurações que lhes dão os seus ocupantes. Em que pesem as histórias de lutas e compromissos no Rio de Janeiro, a categoria de docentes se apresenta como uma realidade que está posta, sem perspectivas em meio a muitas controvérsias.

c) A racionalização de procedimentos e a busca da eficiência pressupõem uma profunda reforma administrativa na SEE, tendo como foco o aluno.

A revisão da estrutura e das competências dos órgãos, a redefinição dos fluxos, a adoção de novas tecnologias, a formação permanente das equipes administrativas e pedagógicas são, entre outras, medidas relevantes que, também, contribuirão para o aluno vir a ser o foco do projeto educacional. Sob esta perspectiva, necessita-se de uma escola com propostas que expressem os seus ideais político-sociais, estabelecendo as linhas teóricas que fundamentarão a sua prática pedagógica e as suas ações, estabelecendo com a comunidade o debate sobre a sociedade que desejam construir. O ser humano que se deseja formar e a educação que se quer ter para as próximas gerações serão, antes de tudo, o resultado do confronto entre a situação que a escola vive e o que ela deseja viver. Trata-se de almejar uma educação que ao se produzir e reproduzir-se na *práxis* social, embora varie em sua função política, sob as condições da correlação de forças existente (CURY, 1979), se pretenda construída e materializada, ciente da dominação de classes e de suas predominâncias. Enfim, educadores e educandos, sabedores dos rumos que querem para si e conscientes do projeto de país que desejam realizar, admitindo a possibilidade da existência de uma educação transformadora, próxima da vida e situada na história.

As reflexões e ponderações aqui apresentadas resultam do exame de um relatório realizado por uma consultoria educacional (ROCHA, 2002), por solicitação do grupo gestor na SEE à época. De lá para cá (2009), pouco ou quase nada mudou no quadro, porém, se avaliou como pertinentes as ponderações acima, em função da análise sobre a política vigente de descentralização do sistema de ensino.

A RELAÇÃO ESTADO - MUNICÍPIOS

As políticas de municipalização específicas para o Estado do Rio de Janeiro se encontram em implantação desde a década de 80, embora ocorram lentamente, uma vez que municípios situados na região metropolitana, com grande população e alguns com significativa arrecadação de impostos, não têm revelado interesse em municipalizar as escolas da Rede Estadual ou não se preocupam em absorver os alunos do ensino fundamental, entre outras razões, pelos inúmeros encargos que tal processo acarreta às Prefeituras Municipais. Entretanto, cabe observar que na metade da primeira década de 2000, portanto, durante a vigência do FUNDEF, as municipalizações ganharam um novo ímpeto. A falta de uma normatização específica sobre as competências administrativas em relação à educação básica, isto é, o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino ou,

melhor dizendo, como se operacionaliza por meio da *ação política*, acaba por comprometer o processo de municipalização.

Desde 1978, já existia junto às Prefeituras um acordo de cooperação técnica entre as esferas estadual e municipal, o Pró-Município, devido à precariedade das administrações municipais. Tratava-se de um repasse de informações técnicas, recursos materiais e humanos do governo do Estado do Rio de Janeiro aos municípios. Naquela ocasião, parte dos funcionários do quadro do magistério não possuía sequer habilitação de professor e não havia vínculo empregatício e nem concurso público para o exercício da função. Por sua vez, as instalações escolares dos municípios se encontravam sem a mínima estrutura para funcionamento, sujeitas a toda ordem de adversidades. O insuficiente preparo dos gestores das Redes Municipais de Educação representava um entrave ao desempenho satisfatório das atividades pedagógicas e administrativas. Urgia que se capacitasse tecnicamente os professores e funcionários de modo a se agilizar as ações nas prefeituras e a se promover o desenvolvimento sócio-econômico no interior do Estado. Daí a criação do Pró-Município, antecipando os programas de descentralização que viriam a ocorrer mais tarde. A criação do Pró-Município foi a solução encontrada pelo estado naquele momento, para tentar cumprir o que preconizava a Lei de nº 5.692/71, que contemplava a descentralização como possível alternativa para a qualidade da educação pública no Brasil.

Mais adiante, no governo de Moreira Franco, em 1987, através da Resolução/RJ nº 1.411/87, se instala um Programa de Municipalização no Estado do Rio de Janeiro, o PROMURJ; embora, alguns autores apontem que a criação do PROMURJ, mais que um atendimento em atraso ao preceito legal da descentralização estabelecido em outrora na Lei nº 5.692/71, seria uma forma de desobrigar o estado a manter o alto custo do Programa de Educação em Tempo Integral, os CIEPs, instituídos pelo primeiro governo de Leonel Brizola (PIMENTA, 2000). Entretanto, esta concepção não se respalda em unanimidade quando se trata do assunto e, possivelmente, carece de uma análise mais cuidadosa (BAUMANN, 2008). O PROMURJ, ainda em vigor, se assentava em novas perspectivas para a educação pública do Estado, que pretendia se retirar, paulatinamente, de sua condição de ofertante do ensino fundamental. Parte dos argumentos para a implantação do PROMURJ residia no discurso da maximização da produtividade e na otimização dos resultados, na crença que a proximidade entre as escolas e as secretarias municipais viria a propiciar uma melhoria na qualidade da gestão da educação pública.

BREVES CONSIDERAÇÕES

A leitura dos relatórios na Coordenadoria de Municipalização da Secretaria de Estado de Educação e as informações obtidas no local revelam que a descentralização de ensino no Estado do Rio de Janeiro, ainda se encontra em processo, em um movimento que se estende entre lograr avanços e admitir retrocessos, criar possibilidades e impor limites. A descentralização de ensino no Estado do Rio de Janeiro se justifica como objeto de estudo em razão dos problemas surgidos com a coexistência das redes estadual e municipal, e que necessitam ser abordados.

Historicamente, pode-se observar que as políticas públicas têm diversas interpretações no que concerne a sua realização na prática, pois, seus textos legais expressam uma gama de significados de diferentes grupos. A compreensão das políticas e de suas idéias passa, necessariamente, pela recontextualização e ressignificação na prática da ação política, onde os sujeitos se explicitam no confronto com as dificuldades e com as resistências cotidianas nos espaços públicos e coletivos, por vezes, independentemente, do que preconizam os textos legislativos.

No curso desta análise, a experiência vem demonstrando que as conquistas legais, frutos de muita mobilização e resultado de muitos embates e lutas, só adquirem o seu verdadeiro sentido quando os poderes públicos se revestem da vontade política de torná-las efetivas e, também, quando a sociedade civil organizada se mobiliza na direção de defendê-las e de exigir o seu cumprimento. Neste sentido, as conquistas legais resultam, em parte, das construções desenvolvidas pelos valores, normas, símbolos que integram uma determinada realidade. O contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma idéia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas, as correlações de forças sociais depende, em parte, das representações sociais que envolvem o universo de uma dada realidade.

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

Este texto não tem a intenção de esgotar o tema, mas, sim, de provocar o debate e ensinar a pesquisa, que dê conta de percorrer os cadinhos onde as coisas se misturam e se fundem, elucidando as questões na tentativa de conhecê-las e delas se apropriar melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa.; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: ____ *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-77.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A Educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____, Janete M. Lins de. *Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal*. Educ. Soc. V. 23 nº 80. Campinas; set.2002. Disponível: www.scielo.br. Acessado em 10 de maio de 2009.

BAUMANN, Carlos Alfredo Pereira. *O Processo de Municipalização do Ensino em Petrópolis a Partir da Implantação do PROMURJ*. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade Católica de Petrópolis, RJ, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, nº191-A, de 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 5.692/71. Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus.

_____. Emenda Constitucional nº 14/96. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. Lei nº 9.424/96. FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. Lei nº 9.394/96. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei nº 11.491/2007. FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

_____. Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios – PNAD 2003. Disponível: www.ibge.gov.br/pnad2003. Acessado em 10 de maio de 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Categorias Possíveis Para Uma Aproximação do Fenômeno Educativo*. Educação & Sociedade. Cortez Editora / Autores Associados / Cedes. Ano I – n.2, janeiro, 1979.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 1.411/87 institui o Programa de Municipalização do Ensino do Estado do Rio de Janeiro - PROMURJ.

FANFANI, Emilio Tenti. *Sociologia de La Educación*. Universidad Nacional de Quilmes. Provincia de Buenos Aires, abril de 2001.

FERNANDES, Eliane Maria de Almeida. *Democratização da Gestão Escolar: Limites e Possibilidades na Proposta de uma Política Pública para as Escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 2004.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino Rezende. *A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento*. Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

NEVES, Gleisi Heisler. *Municipalização do Ensino em Nova Perspectiva*. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação). Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)*. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, SP, 1992.

_____. Cleiton de. *Mudanças no financiamento do ensino básico: a Emenda Constitucional 53/06 e a Medida Provisória, 339/06*. VI Encontro Regional da ANPAE Sudeste, Uberlândia, MG, 2007.

_____. Cleiton de et al. *Conselhos Municipais e Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Ed. Alínea, 2006.

PIMENTA, Maria de Fátima Barros. *Municipalização do Ensino como Estratégia de Descentralização: Implantação no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2000.

ROCHA, Selma. *Elementos para uma Avaliação da Situação da Educação sob Responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação do RJ*. 2002.

SOUZA, Donaldo Bello de (organizador); CALDERÓN, Adolfo Ignacio... [et al.]. *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania*. São PAULO; Xamã, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976.