

4. O federalismo brasileiro pós-1988: potencialidades da educação básica local na gestão municipal cidadã

Introduzimos este último capítulo com o panorama das eleições de 2012 no município de Nilópolis, onde identificamos novos desdobramentos do processo eletivo municipal. O candidato Alessandro Calazans, do Partido da Mobilização Nacional (PMN), coligado à força política Pedetista em oposição ao predomínio da família David na gestão municipal, atualmente polarizado pelo Partido Progressista (PP), vence a disputa contra a pretensa reeleição de Sérgio Sessim, por uma pequena margem de votos (Tribunal Superior Eleitoral, 2014), revelando novas tendências em torno da arena política municipal referente ao provável aprimoramento do modelo federalista nacional frente aos poderes consolidados nos aparatos de cooptação, no contexto nilopolitano.

Ao focalizarmos a escala municipal com vistas ao estudo das práticas eletiva local, vinculadas ao poder em Nilópolis, primeiramente devemos entender como a divisão político-territorial brasileira tende a valorizar o município como ente autônomo referente à gestão territorial e o acesso aos serviços básicos de promoção da cidadania, como assistência social, saúde, saneamento e educação. No contexto dos meios constitucionais de promoção e acesso aos serviços públicos, Souza (2006) sublinha que a análise do federalismo brasileiro pouco explora a teoria constitucional que rege as atribuições dos entes federativos e conseqüentemente influencia na carência de análise das instituições que promovem o acesso ao bem comum. A partir das relações institucionais com os recortes territoriais da federação, segundo Souza (2006), identificamos as relações intergovernamentais, e o papel e a qualidade da gestão pública, pautada na transparência política e institucional.

A estrutura federativa brasileira como modelo de gestão territorial de competências e direitos entre as unidades da federação guia-se pelo princípio da descentralização do poder público, favorecendo unidades federativas ligadas mais diretamente com a distribuição igualitária dos recursos públicos, como a escala municipal enquanto ente federativo mais competente às demandas dos cidadãos. Porém, devemos analisar como a autonomia municipal pode ser um verdadeiro dispositivo constitucional de apoio à gestão pela equalização da cidadania, sobretudo no que concerne aos mecanismos e aos mandonismos políticos locais,

que se contrapõem ao Estado Político de Direito preconizado pelo modelo político federalista da Constituição atual.

Como modelo de políticas públicas estabelecidas na lógica da divisão político-territorial federalista, estudarei os mecanismos institucionais de dois instrumentos de desenvolvimento da gestão pública educacional municipal: **1.** As avaliações diagnósticas de desempenho escolar, tendo o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd - UFJF) como um dispositivo institucional analisado; **2.** O Volume de recursos públicos da União remetidos aos municípios da federação referentes ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Os dois instrumentos se relacionam à medida que destaco o papel institucional de desenvolvimento dos serviços públicos educacionais nas mais diversas escalas a partir destas duas políticas públicas. Pautando-se pelo recorte municipal, ente político-territorial com potencialidades inerentes ao aprimoramento do acesso à cidadania, entendo que os instrumentos de equalização social tende a buscar efeitos locais, através de um maior volume de recursos destinados à educação e a promoção de currículos adequados a um ensino formativo.

O Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd - UFJF) é o dispositivo institucional estudado sob o viés da promoção de padrões de qualidade na educação na lógica do federalismo nacional. Sob a ótica da geografia política, uma abordagem do espaço de atuação a partir das instituições políticas define um recorte, uma ação de efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e define também a possibilidade do recurso que se converte em desenvolvimento dos aparatos de acesso à cidadania. (CASTRO, 2005).

No que tange a lógica político-territorial nacional, Castro (2005) evidencia que, “O pacto federativo é um formato político institucional que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes opostos.” (p. 164). Nesse sentido, o federalismo brasileiro pautado na Constituição de 1988, busca a descentralização do poder referente à gestão de recursos públicos e à legislação local, como forma de respeitar os

localismos e as especificidades de interesses e, evidentemente, as diferentes demandas sociais. A divisão em três esferas de governança (União, estados e municípios), convertendo estes recortes em espaços políticos, amparados pelos dispositivos constitucionais, são os instrumentos que validam as competências e os direitos dos entes federativos, esses circunscritos por instituições políticas (CASTRO, 2005) e dispositivos institucionais de acesso à cidadania, nos casos eleitos nesta dissertação, como os parâmetros avaliativos, podendo atingir os recortes municipais com currículos adequados às demandas locais e a busca de melhoria dos aparatos públicos de acesso à educação através dos recursos remetidos para tal fim representados pelo FUNDEB.

4.1.

O CAEd e seus parâmetros avaliativos: uma análise crítica das matrizes de avaliação frente ao potencial de formação cidadã na perspectiva nilopolitana

A matriz de avaliação dos instrumentos diagnósticos da educação - tanto em seu conceito, quanto em suas diversas potencialidades de política pública -, é uma construção institucional e circunstanciada, que sofre interferências das mais distintas origens, em especial das exigências projetadas pelas demandas locais. Partindo desse pressuposto, podemos inferir que as demandas e agendas de pesquisa em matrizes de avaliação também condicionam ações e reações em torno do currículo escolar. O possível impacto das avaliações em larga escala como o SAERJ¹ no âmbito estadual fluminense, que se propõe a ser direcionado à esfera municipal baixadense ou mais especificamente, na escala do município de Nilópolis. Espaço este que se construiu historicamente polarizado pelo núcleo carioca (DAVIDOVICH, 2000; MARAFON et al, 2012), com predomínio da consolidação do poder patronal e de deficiências nos aparelhos sociais de acesso à cidadania, propõe-se a modificação de estruturas curriculares que deem suporte às demandas de um espaço periférico da RMRJ.

Como já abordado, a estrutura federativa brasileira como modelo de gestão territorial de competências e direitos entre as unidades da federação guia-se pelo

¹ O Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro existe desde 2008 e foi criado com o objetivo de promover uma análise do desempenho dos alunos da rede pública do estado do Rio de Janeiro nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. A avaliação envolve as turmas do 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental, da 3ª série do Ensino Médio, das fases equivalentes da Educação de Jovens e Adultos (EJA), do 4º ano do Ensino Normal e pelos concluintes do Programa Autonomia.

princípio da descentralização do poder público, favorecendo unidades federativas ligadas mais diretamente com a distribuição igualitária dos recursos públicos, como a escala municipal enquanto ente federativo mais competente às demandas dos cidadãos. Entretanto, devemos analisar como a autonomia municipal pode ser um verdadeiro dispositivo constitucional de apoio à gestão pela equalização da cidadania, sobretudo no que concerne aos mecanismos e aos mandonismos políticos locais, que se contrapõem ao Estado Político de Direito preconizado pelo modelo político federalista da Constituição atual. Retornando ao nosso enfoque sobre o município, podemos inferir que diante da autonomia da unidade federativa municipal, possivelmente pode converter-se a manifestação, consolidação ou recrudescimento de mandonismos locais, onde podemos identificar com maior facilidade práticas sociais devido à escala geográfica priorizada nos estudos. Dessa maneira, a construção cidadã via desenvolvimento dos aparatos de formação, como os currículos escolares tendem a se consolidar em instrumentos adequados às demandas para uma gestão pública eficiente.

Concernente à discussão dos mecanismos de diagnósticos de rendimento e qualidade do ensino como instrumentos de gestão do território, os entraves institucionais de uma avaliação em larga escala de aprendizagem que favoreçam a construção da cidadania a partir das ciências humanas são evidentes na escala estadual fluminense devido a ausência da abordagem das ciências humanas nos mecanismos avaliativos do SAERJ. Portanto, busca-se a alteração do padrão de delimitação do que se está querendo medir, o que foi ensinado e o que se quis medir, visando à organização de currículos eficientes e mais adequados às populações que se quer mensurar. No caso da geografia, a totalidade do seu projeto educacional só será conseguida através de uma educação territorial da cidadania que engaje os alunos em práticas sociais atuais, de forma crítica, reflexiva e propositiva.

Portanto, são nas práticas cotidianas que podemos estudar o poder público como produtor, reproduzidor ou aniquilador de determinados direitos à população, e, portanto, o recorte municipal, delimitados por aparelhos político-institucionais, vem a ser um recorte importante nas investigações que se preocupam com a cidadania e à equalização social, sobretudo com a emergência dos índices de desenvolvimento dos serviços públicos, com a educação.

No campo da filosofia e da ciência política, o conceito de cidadania possui variadas acepções que envolvem o resultado de processos históricos, e, conseqüentemente, de definições do que é ser cidadão em uma sociedade em constante transformação. Desde as organizações sociais que desenvolveram as bases iniciais da democracia, como os gregos e os romanos, os desdobramentos do pensamento iluminista, às concepções multiculturais e de cidadania ativa (GORCZEVSKI e MARTIN, 2011), impõem-se novas abordagens que buscam refutar a noção reducionista do conceito de cidadania, promovendo o reconhecimento de novos direitos e deveres no âmbito do espaço político. Portanto, entende-se que o conceito de cidadania não possui um caráter unilateral e envolve predominantemente a participação cidadã a partir da ação comunitária:

Por evidente que a cidadania ou o pertencimento a uma comunidade é um processo histórico e em constante evolução. Assim, ao definirmos a qualidade de cidadão, deve-se sempre considerar o contexto social a que está se referindo, porque com isso a mesma adquire características próprias que se diferenciam conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas. (GORCZEVSKI e MARTIN, 2011. Grifo meu).

Para além de uma dimensão puramente etimológica do termo cidadão, que se refere àquele que habita a cidade (do latim *civitas*), Gorcevski e Martin (2011), ou de uma ótica ligada somente à conquista de direitos e deveres garantidos na lei que pretendem ser homogeneizantes, recorremos à perspectiva vinculada à cidadania ativa, Carracedo (2007), buscando a universalização dos princípios de acesso e participação plena na política, levando-se em consideração as diferenças no potencial transformador de estruturas de poder a partir das condições sociais, culturais e de valores de determinados grupos na sociedade, o que se torna uma problemática intrinsecamente espacial. Sob uma perspectiva geográfica acerca da cidadania, Castro (2005) aponta que diante dos entraves à universalidade desse conceito está

na perspectiva da moderna filosofia política ocidental onde existe o *cidadão*, nas condições objetivas dos Estados existe o *cidadão nacional*. Mas no cotidiano social existem cidadãos que *habitam*, ou seja, que vivem em lugares dos territórios nacionais. (...) Sendo uma questão de fundo moral da organização da vida social, afetada pela história e recortada pelo espaço, a cidadania como prática constitui, por si, um balizamento e uma perspectiva possível para abordar a relação entre o território e a sociedade.” (CASTRO, 2005 p. 11. Grifos do autor).

A partir de uma face operacional do conceito de cidadania, em torno do espaço de relações onde os atores estão inseridos, contextualizamos os limites e

potencialidades da ação cidadã em determinados contextos espaciais. O perfil socioespacial periférico da Baixada Fluminense, explorado ao longo desta dissertação, contextualiza elementos de uma estrutura vinculada a um espaço de relações, que em uma visão geral, garante traços peculiares na região da baixada, sobretudo na análise da escala municipal².

Retomando ao pensamento de Bendix (1996) acerca da cultura política nos espaços periféricos, este acredita que a ausência de uma composição cívica desenvolvida e uma incompleta instauração da prática cidadã são os pressupostos que implicam na precarização das relações sociopolíticas, promovendo assimetrias nos direitos civis e políticos. Putnam (2002), ao analisar as assimetrias no âmbito político à luz do Estado Democrático de Direito, este entende que a ausência ou precarização de sistemas horizontais de participação cívica revelam a ineficácia das instituições e a reprodução de práticas políticas que alimentam as relações assimétricas no espaço institucional, onde a política é executada. Assim, um espaço institucional pouco eficiente na equalização social revela práticas políticas que tendem a contrariar os valores ligados à plena cidadania, convergindo à abordagem de Castro (2005), assinalando que os níveis da prática da cidadania são evidenciados a partir arcabouço institucional à disposição do cidadão³.

Deve-se ressaltar que a promoção de instrumentos avaliativos como o SAERJ representam políticas públicas ligadas ao âmbito federativo, integrando as três esferas de gestão territorial (esfera federal, estadual e municipal). No que concerne às avaliações diagnósticas elaboradas pelo CAEd para o sistema educacional estadual e municipal no Rio de Janeiro, como o SAERJ, convém reiterar necessidade de se incluir as matrizes de ciências humanas (sociologia, história e geografia) no processo, não contemplando somente as matrizes de línguas e ciências matemáticas. A alusão a um modelo de avaliação que busque dar destaque às importâncias das ciências humanas nos currículos avaliativos, evidenciando as especificidades e potencialidades de cada saber específico num modelo de reestruturação do conhecimento do real e na construção cidadã. Todavia, essa perda traz em si a necessidade de os estudiosos compreenderem as

² Como vimos, a Baixada Fluminense, ao longo de seu contexto histórico, foi marcada pelo predomínio da estrutura coronelista, reproduzindo estratégias de poder que contrariam a busca pela cidadania, categoria explorada neste momento.

³ Refere-se à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida. (CASTRO, 2005).

especificidades das partes que compõem o todo, para que se possa entender como elas (as partes) podem interagir, com maior produtividade, em busca do todo. Sendo assim, essa pesquisa, apesar da multidimensionalidade das chamadas Ciências Humanas, priorizará a compreensão da parte que cabe à geografia no currículo na educação pública estadual e municipal. No âmbito geografia e sua principal categoria de análise, o espaço geográfico, este mudou de foco, de escala e a sua complexidade, referentes ao papel do ensino de geografia mais vinculado ao papel formativo na escala local a partir do entendimento do ser no mundo e da construção de sujeitos.

De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino básico, os temas relacionados à ciência geográfica no ambiente escolar que estão relacionados às competências e habilidades no ramo das ciências humanas, põem a geografia como principal formadora de sujeitos a partir do desenvolvimento da capacidade crítica e da participação social.

Tabela 2: Competências e habilidades do ensino de ciências humanas

Habilidades e Competências do currículo de ciências humanas	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender a cidadania como participação social e política, assim, no exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais; - Posicionar-se de maneira crítica, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais, utilizando o diálogo como forma de mediar conflitos e tomar decisões coletivas.
--	---

Adaptado de Parâmetros Curriculares Nacionais, 2014.

Dentre as dez habilidades e competências do ensino de ciências humanas para o ensino fundamental propostas pelos PCNs, elencamos duas vinculadas à construção cidadã no ensino de geografia, expostas acima. No que se refere ao exames do CAEd, em que a disciplina geografia é contemplada em suas matrizes de avaliação⁴.

⁴ O CAEd promove exames para os estados do Amazonas e Bahia. Obtive acesso de matrizes e de banco de itens em que a disciplina geografia era contemplada nas referidas provas.

Tabela 3: Matriz curricular de elaboração de exame de desempenho escolar

MATRIZ DE REFERÊNCIA PROJETO 205 - GEOGRAFIA - 3EM		
Domínio	Descritor	Descrição
I - Memória e Representações	D01	Correlacionar diferentes linguagens (arte gráfica, literatura, cinema, fotografia) como possibilidades de representação do mundo e de suas realidades socioespaciais.
	D02	Correlacionar dados geográficos a partir de diferentes linguagens (mapas, textos, tabelas, gráficos, blocos diagramas, perfis topográficos, etc.).
	D03	Reconhecer que os mapas são concebidos como documentos que revelam as intencionalidades de um grupo social.
	D04	Relacionar as transformações territoriais promovidas pelo meio técnico científico informacional.
	D05	Reconhecer as expressões culturais que caracterizam a territorialização de diversos povos.
II - Formas de conhecer e suas apropriações	D06	Interpretar dados e informações (gráficos, tabelas, mapas ou textos) representativos das consequências socioculturais advindas de processos migratórios.
	D07	Associar aspectos populacionais com as condições de desenvolvimento sócio econômico de diferentes países.
	D08	Reconhecer as causas e consequências dos principais conflitos mundiais.
	D09	Compreender os processos e as estratégias de resistência territorial de grupos sociais e culturais diversos.
	D10	Identificar como as redes sociais afetam as práticas econômicas, políticas e sociais no espaço geográfico global.
IV - Relações e formas de poder	D11	Compreender a importância dos diferentes agentes políticos, sociais e econômicos na constituição de diferentes formações territoriais.
	D12	Reconhecer as diferentes formas de regionalização (Brasil, blocos econômicos) do espaço geográfico.
V - Instituições e ordem social	D13	Compreender o papel de organismos e instituições internacionais na formação e organização dos espaços geográficos. (ONU, UNESCO, UNICEF, OEA, OTAN, FMI, Banco Mundial, G8, G20, Brics).
	D14	Compreender os processos de globalização e fragmentação do espaço geográfico.
VI - Espacialidades, temporalidades e suas dinâmicas	D15	Relacionar a ordem mundial contemporânea ao papel exercido pelas potências hegemônicas.
	D16	Compreender os conceitos de fluxos e redes no espaço geográfico.
	D17	Analisar as consequências da urbanização do espaço mundial.
	D18	Compreender as dinâmicas e os processos constituidores dos espaços rurais e urbanos.
	D19	Relacionar as mudanças ambientais globais aos impactos ambientais locais.
VII - Natureza, ambiente e cultura	D20	Reconhecer formas de intervenção humana no ambiente visando a prevenção de situações de risco ambiental.
	D21	Reconhecer as mudanças tecnológicas que ressignificam o uso de recursos da natureza pelas atividades produtivas.
	D22	Reconhecer as transformações espaciais a partir das dinâmicas do fordismo, taylorismo, toyotismo e pós-fordismo nas atividades produtivas.
	D23	Relacionar as transformações técnicas científicas, informacionais e geográficas às mudanças no mundo do trabalho.
VIII - Trabalho, economia e sociedade	D24	Compreender o papel do cidadão nas práticas de preservação ambiental.
IX - Ética, cidadania e direito		

Fonte: CAEd/UFJF.

Dentre os domínios⁵ a serem medidos na avaliação diagnóstica elaborada pelo CAEd na tabela acima, destaco quatro domínios que se relacionam à construção curricular do ensino de geografia a partir da formação cidadã:

Domínio I: Memória e representações: Pautada em uma abordagem que valoriza as simbologias e a dimensão topológica lugar nos descritores subsequentes da matriz de referência. No contexto do espaço periférico fluminense, mais especificamente o município de Nilópolis, é necessário dar enfoque à construção do espaço político municipal, atrelada ao desenvolvimento do espaço baixadense, vinculado ao processo de loteamento de autoconstrução, aos mitos fundadores de Nilópolis, no que concerne à instalação da família Abraão David e Sessim David (FREITAS, 2000; BEZERRA, 2010).

Domínio III: Sujeitos, identidades e alteridades: Este domínio enfoca em seus descritores a escala global de formação de sujeitos e identidades, não estabelecendo vínculos diretos com a escala local, relacionada à perspectiva de cidadania ativa (GORCEVSKI e MARTIN, 2011). Portanto, deve-se apresentar novas óticas que valorizem os sujeitos enquanto elementos participantes de seu espaço político.

Domínio IV: Relações e formas de poder: O quarto domínio também prioriza os processos na macroescala, limitando as potencialidades para uma disciplina atrelada a sua escala de ação mais próxima ao público-alvo. O desenvolvimento de descritores relacionados ao desenvolvimento da construção do poder na Baixada, enquanto herança do modelo colonial monocultor e que atualmente se reproduz em novas formas e estratégias de poder local podem se tornar um caminho para o estabelecimento de novas agendas de pesquisas em matrizes adequadas às demandas locais.

Domínio V: Instituições e ordem social: A abordagem das instituições e o desenvolvimento da política internacional na escala global revela a necessidade de novos aportes que vinculem a escala nacional e municipal do desenvolvimento

⁵ Domínios nos termos técnicos da produção de exames de desempenho escolar relacionam-se aos temas norteadores propostos por currículos escolares, embasados pelos PCN.

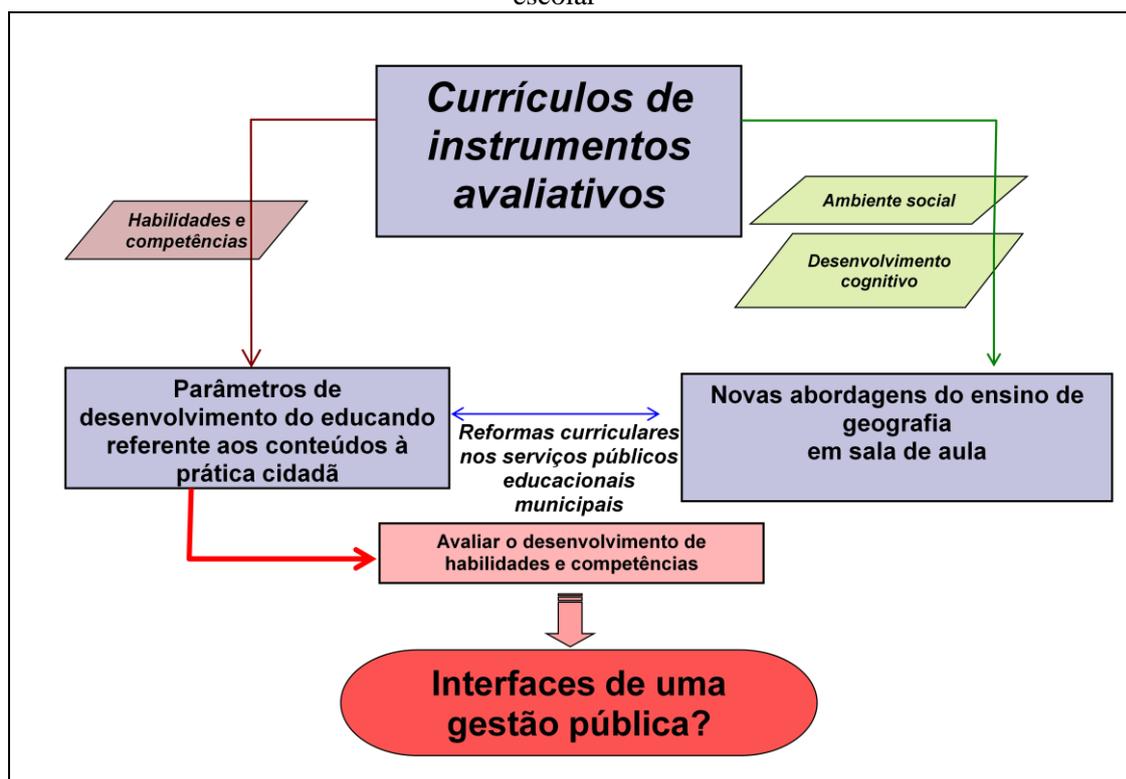
dos poderes constituídos e dos instituintes, referentes ao espaço político e de estratégias ilegais de poder, tendo a região a Baixada Fluminense como recorte.

No que se refere ao recorte municipal de Nilópolis e o currículo de geografia aplicado na rede de ensino público local, sob a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Nilópolis, em visita a fim de obter materiais relacionados à composição curricular na educação básica, fui notificado que as escolas municipais utilizam o currículo mínimo estadual, proposto pela SEEDUC-RJ - Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (ver Anexo 1). Ao analisar a matriz curricular do ensino de geografia do ensino fundamental, a qual tive acesso na própria secretaria municipal, identifiquei deficiências na construção de uma perspectiva que valorize a formação cidadã em geografia. São temas do ensino recorrentes no currículo da secretaria estadual que abordam uma geografia ainda atrelada ao conteudismo com evidentes ausências de temas ligados a um ensino aplicado à formação social.

O predomínio da abordagem global e nacional nos anos do ensino fundamental limitam a busca de enfoques nos estudos que deem conta do espaço social vivido pelo educando. Dessa maneira, a construção curricular de geografia proposta em Nilópolis baseia-se nos constructos de uma geografia temática, relacionadas aos conteúdos tradicionais a serem abordados na educação geográfica; com predomínio dos temas da dinâmica natural no espaço, acerca da matriz curricular direcionada aos sextos anos; o enfoque no espaço brasileiro e a abordagem das diversas dimensões de produção do recorte nacional, como temas norteadores para o ensino de geografia para o sétimo ano; a regionalização global e seus estudos continentais, acerca dos conteúdos organizados para a educação geográfica no oitavo ano e novamente a abordagem global a partir do viés economicista nos anos finais do ensino fundamental.

O papel institucional dos exames como o SAERJ, no âmbito estadual, portanto, dá-se pela busca de mudanças no perfil formativo dos currículos escolares mediante o estímulo a novos enfoques a partir da matriz de domínios a serem elencados nas provas de rendimento escolar que atingem não só a macroescala, mas também os recortes municipais a serem avaliados. Sendo assim, para além de um instrumento de medição do rendimento escolar, temos um importante dispositivo de gestão pública, frente a sua potencialidade de aprimoramento dos perfis formativos dos sistemas educacionais.

Figura 39: O papel institucional dos instrumentos avaliativos e as influências no currículo escolar



Organizado a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais, 2013.

A geografia, assim, contribui para o desenvolvimento da noção de pertencimento espacial do aluno, a partir da percepção de ‘ação para a mudança’, perspectiva fundamental para o desenvolvimento e exercício da cidadania através da política associativa, representativa e participativa, já que o mundo da realização e da concretude é o lugar desse aluno, com suas benesses e problemas diversos. Compreendendo o "seu mundo", os alunos passam a reconhecer e a compreender "o mundo dos outros", construto fundamental para a definição de padrões de avaliação institucional de larga escala sustentáveis, já que eles necessitam acompanhar a complexidade da concretude de quem vive nos lugares.

Dando continuidade às políticas públicas que buscam o desenvolvimento dos sistemas educacionais no Brasil, sob a perspectiva do federalismo como arranjo político-territorial, enfocaremos adiante as políticas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Será abordado o segundo papel institucional⁶ deste mecanismo de repasse de recursos para os municípios federados com vistas ao desenvolvimento dos serviços educacionais. Os impactos desta política da União direcionado aos recortes municipais, no contexto de Nilópolis, podem estar relacionados alterações em seu perfil eletivo, resultantes da notável aumento no grau de instrução ao longo dos quadriênios elencados⁷.

4.2.

FUNDEF e FUNDEB: impactos nos recursos para a educação na escala municipal de Nilópolis

A Emenda Constitucional n.º 53/06, que criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - aprovada em 06 de dezembro de 2006, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atende não só o Ensino Fundamental [6/7 a 14 anos], como também a Educação Infantil [0 a 5/6 anos], o Ensino Médio [15 a 17 anos] e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

No âmbito de cada Estado e do Distrito Federal foi criado um Fundo (para efeito de levantamento das matrículas presenciais e de distribuição dos recursos). Entretanto, o FUNDEB não é considerado Federal, Estadual, nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados.

Esses aspectos do FUNDEB revestem-no de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização como Federal, Estadual ou municipal. Assim, dependendo da ótica com que se observa, o Fundo tem seu vínculo com a

⁶ O primeiro papel institucional foi explorado no âmbito dos currículos avaliativos do CAEd.

⁷ Foram selecionados os períodos de 2000; 2004; 2008 e 2012.

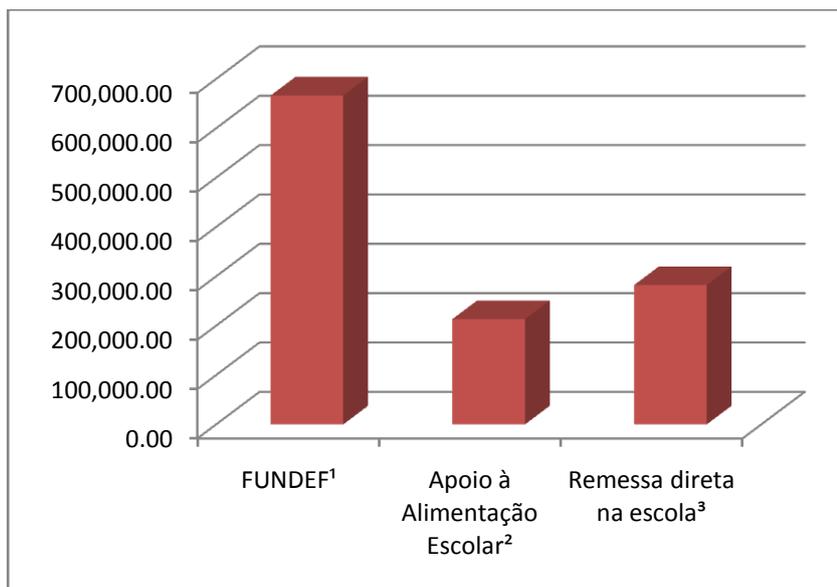
esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a estadual (os estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e a Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

As receitas sobre as quais incidem as contribuições em favor do Fundo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sofrerão, no mês de abril, um desconto maior. Isto porque, nos meses de janeiro e fevereiro, foram aplicadas as alíquotas previstas para o FUNDEF; a diferença de contribuição a menor em relação às alíquotas do FUNDEB será compensada no mês de abril (M.P. n.º 339/06, art. 47, parágrafo único).

A lei que regulamentou o FUNDEF estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério”. A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” nos remetia à LDB, arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEB, entretanto, se expressa, com clareza, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei 9.394/96 (art. 21 da M.P. n.º 339/06), sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei 9.394/96 (art. 23).

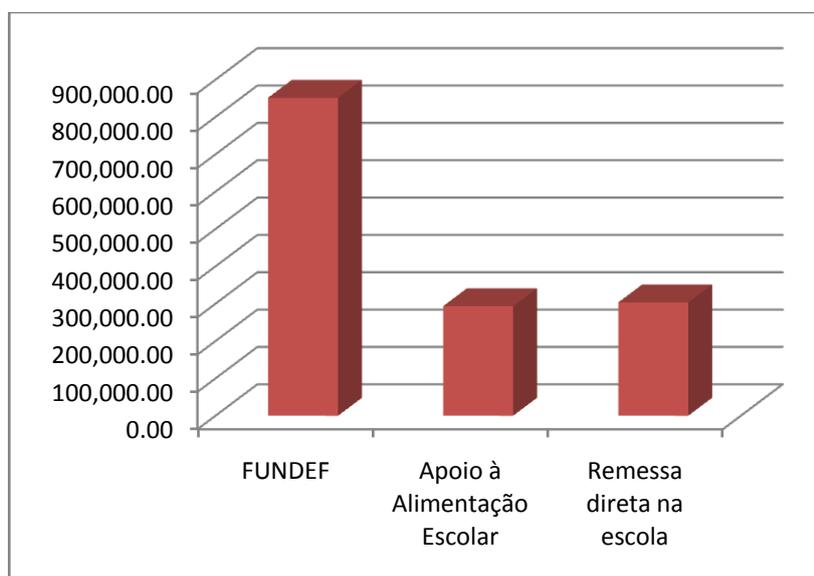
Com vistas à análise da gestão de recursos públicos à luz do federalismo brasileiro, propõe-se uma leitura comparativa dos volumes de remessas de receitas nacionais direcionadas aos serviços públicos educacionais no município de Nilópolis ao longo dos quadriênios - 2000; 2004; 2008; 2012. Esses quatro momentos foram elencados pois mais adiante avaliaremos como o aumento do nível de instrução do eleitorado de Nilópolis, reflexo de melhorias no acesso a equipamentos sociais como instituições educacionais, tende a ser um fator de alteração do perfil representativo no recorte municipal em questão.

Gráfico 3: Recursos da União remetidos a serviços públicos educacionais no município de Nilópolis/RJ - 2000 (em reais)



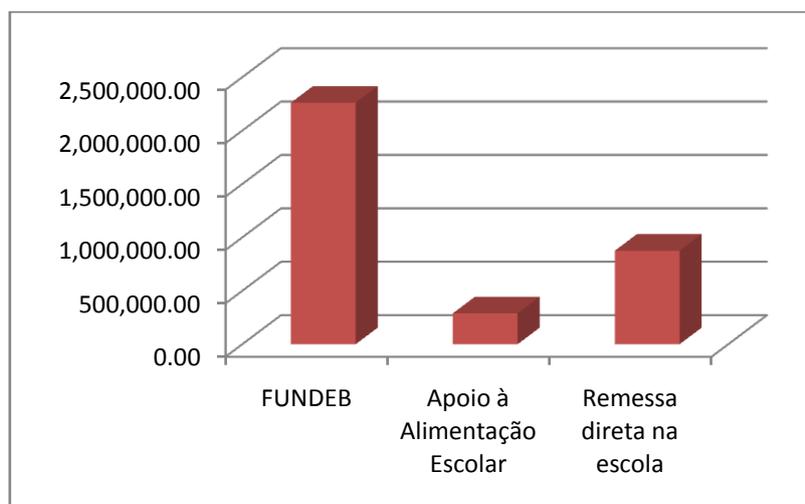
Fonte: Ministério da Fazenda 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 4: Recursos da União remetidos a serviços públicos educacionais no município de Nilópolis/RJ - 2004 (em reais)



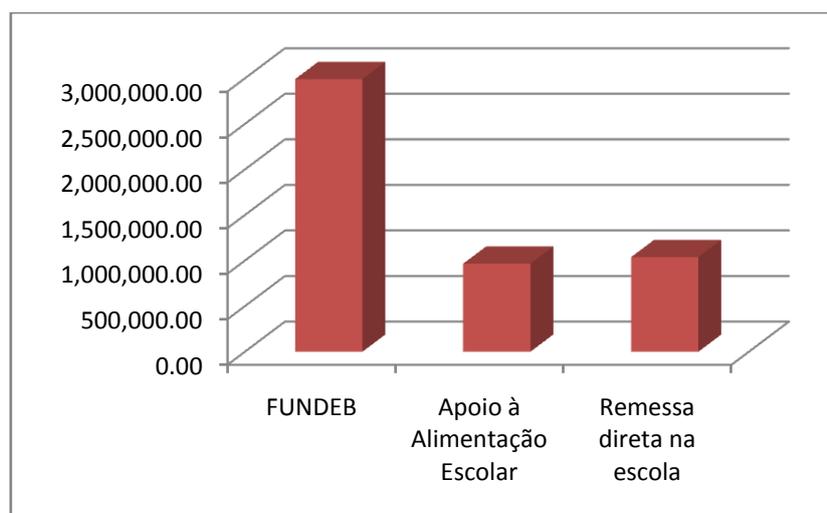
Fonte: Ministério da Fazenda 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 5: Recursos da União remetidos a serviços públicos educacionais no município de Nilópolis/RJ - 2008 (em reais)



Fonte: Ministério da Fazenda 2014, organizado pelo autor

Gráfico 6: Recursos da União remetidos a serviços públicos educacionais no município de Nilópolis/RJ- 2012 (em reais)

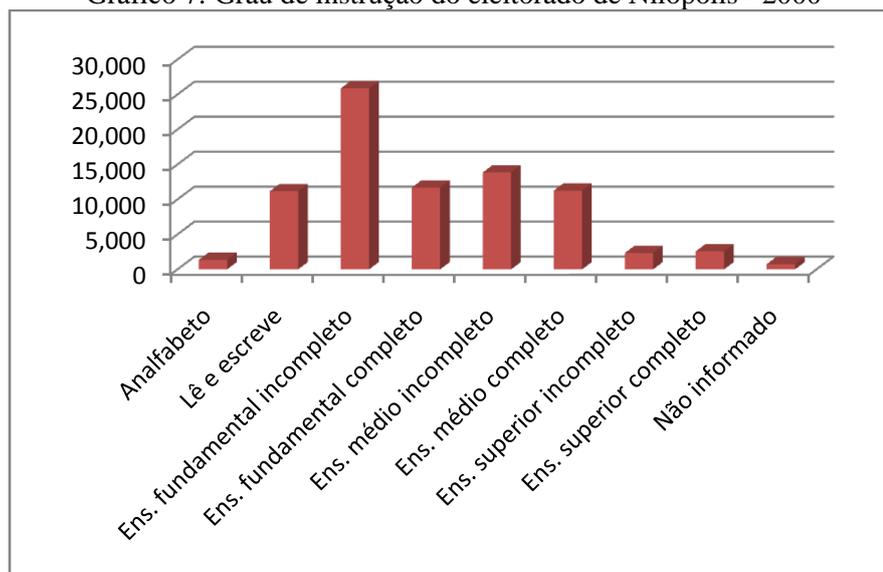


Fonte: Ministério da Fazenda 2014, organizado pelo autor.

Ao longo do período escolhido para a análise das receitas oriundas da União ao município de Nilópolis identifica-se o aumento dos investimentos no campo educacional. Chamam atenção a contribuição que os fundos de desenvolvimento educacional (FUNDEF e FUNDEB), envolvendo políticas públicas que buscam a melhoria dos aparelhos educacionais no âmbito nacional. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e

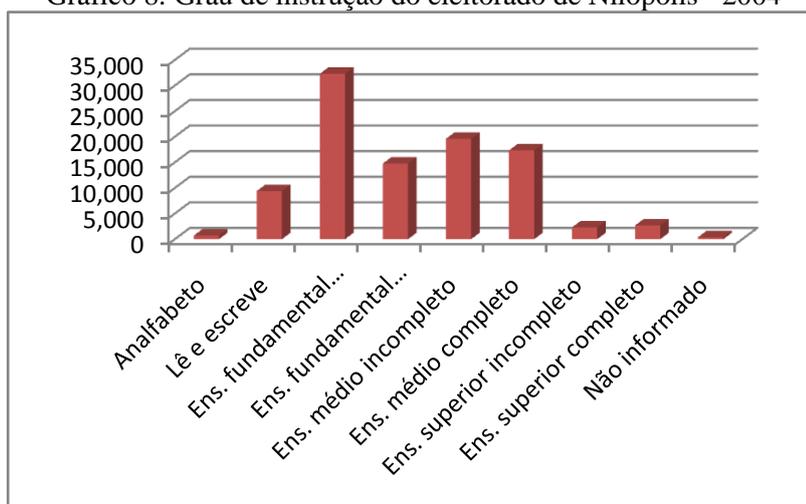
regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Esse rearranjo das remessas de recursos públicos tende a vincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental, antiga 1ª a 8ª série. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014). A adoção do FUNDEF se estendeu até 2006, sendo substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), ampliando as áreas educacionais a serem contempladas com os recursos, abarcando todo o ensino básico (da educação infantil ao ensino médio) na política de melhoria do padrão do serviço público educacional. Com o implantação do FUNDEB, houve uma maior retenção de receita para a educação, com aumento de em torno de 45% do montante anual do FUNDEF, segundo dados do Ministério da Fazenda. Na dimensão municipal de Nilópolis identifica-se alterações no grau de instrução de seu eleitorado após a instalação das políticas públicas do FUNDEF, seguida pelo FUNDEB, como podemos ver a seguir.

Gráfico 7: Grau de instrução do eleitorado de Nilópolis - 2000



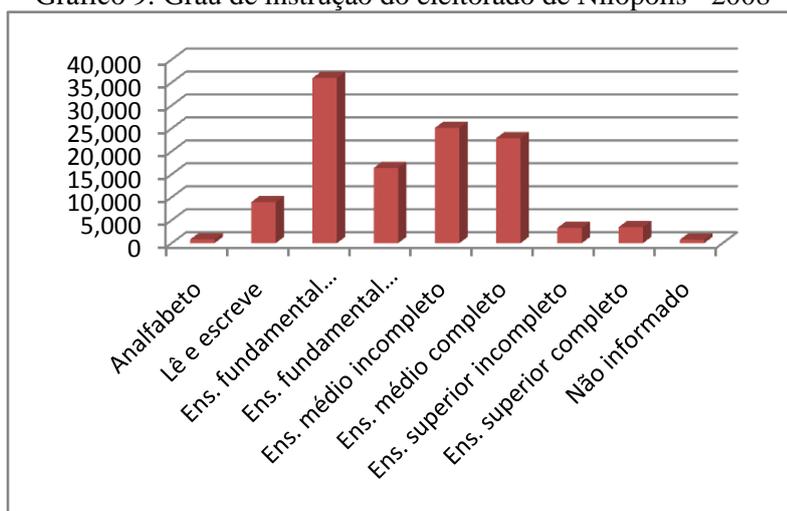
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 8: Grau de instrução do eleitorado de Nilópolis - 2004



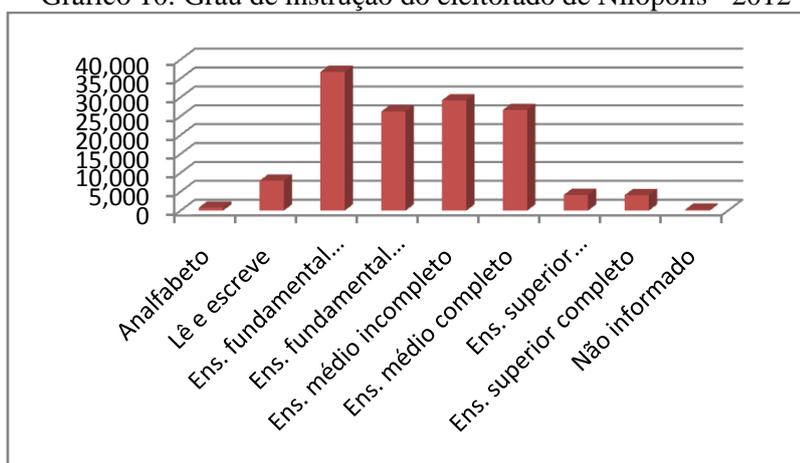
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 9: Grau de instrução do eleitorado de Nilópolis - 2008



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 10: Grau de instrução do eleitorado de Nilópolis - 2012



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Com as novas ações em benefício de melhorias na educação pública municipal, tendo como papel de destaque a União Federal, mediante às políticas de remessas de recursos às instâncias municipais, juntamente aliado ao papel do gestor local na aplicação das receitas públicas no setor educacional, são evidenciados mudanças

consideráveis no grau de instrução dos eleitores do município de Nilópolis, identificados nos dados anteriores. No entanto é importante ponderar o fato de que referente aos dados selecionados, abarcam também um quantitativo de eleitores idosos e adultos, faixa etária que tende a ser contemplada pelas políticas públicas educacionais em menor proporção em comparação à camada mais jovem, que também adentrou ao universo analisado. Com a instituição do FUNDEB em 2006 e a adoção de recursos públicos nos segmentos do Ensino de Jovens e Adultos (EJA), tem-se uma busca mais efetiva de integrar a população mais velha às melhorias no âmbito da educação.

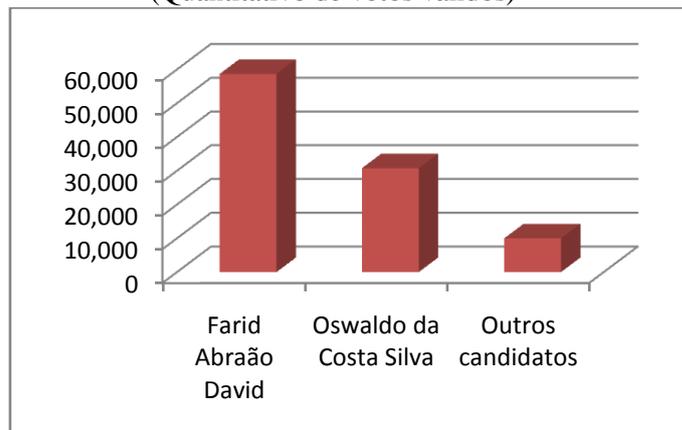
A notável evolução na formação educacional da população do município de Nilópolis vem revelar um outro fator que nos chama atenção. Nas eleições municipais de 2012, a busca de reeleição do antigo prefeito Sérgio Sessim, representante da elite política dos ramos familiares dos David não foi concretizada, rompendo com 12 anos de manutenção do executivo municipal à tutela dos históricos detentores do poder local. Infere-se uma possível mudança no perfil eleitoral ao longo dos períodos de prática representativa, fator este que pode estar associado diretamente ao aumento do acesso aos aparatos institucionais como a educação pública. Dessa maneira, a educação tende a favorecer uma inserção à prática cidadã através da participação cívica, não puramente ligada ao voto e sim na busca do rompimento de antigos poderes e a emergência de novos atores políticos no processo eleitoral.

Gráfico 11 - Resultado da eleição para Prefeito Municipal em Nilópolis/RJ - 2000
(Quantitativo de votos válidos)



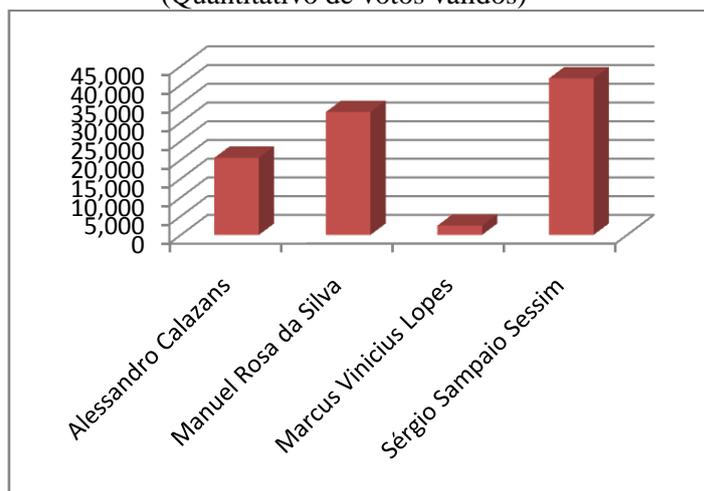
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 12 - Resultado da eleição para Prefeito Municipal em Nilópolis/RJ - 2004
(Quantitativo de votos válidos)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 13 - Resultado da eleição para Prefeito Municipal em Nilópolis/RJ - 2008
(Quantitativo de votos válidos)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

Gráfico 14 - Resultado da eleição para Prefeito Municipal em Nilópolis/RJ - 2012
(Quantitativo de votos válidos)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, organizado pelo autor.

É importante notar que, nas eleições de 2012, por mais que os quantitativos de votos não revelem uma condição imediata de rompimento com a lógica oligárquica devido à pequena diferença na margem dos votos, no entanto se torna evidente o surgimento de novas tendências que podem pôr em xeque o histórico domínio familiar na política nilopolitana.

Nesse contexto, face à emergência do caráter institucional frente ao personalismo na política municipal, onde sua origem enquanto ente político-territorial se confundiu com a própria história de duas famílias – as famílias Sessim David e Abraão David, o novo panorama político de Nilópolis revela-se como novo em relação ao enraizamento do poder local por pelo menos uma década. O pretense impacto das políticas educacionais se fez sentir mais forte na esfera representativa, já que a formação pessoal e cívica está intrinsecamente vinculada ao ambiente escolar. Dentro da lógica de acesso aos aparatos institucionais de equalização social, a educação cumpre seu importante papel na construção cidadã e na eficiência dos espaços políticos, contribuindo conseqüentemente na melhor tomada de decisões na arena de disputas de interesses e na busca de igualdade de condições de participação cívica.