

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

PERCIVAL TAVARES DA SILVA

**Bolsas de estudo no ensino fundamental privado,  
entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação:  
o caso de Nova Iguaçu/RJ**

São Paulo  
2010

PERCIVAL TAVARES DA SILVA

**Bolsas de estudo no ensino fundamental privado,  
entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação:  
o caso de Nova Iguaçu/RJ**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da  
Universidade de São Paulo, para obtenção do  
título Doutor em Educação.

Área temática: Estado, Sociedade e Educação

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lisete Regina Gomes  
Arelaro

São Paulo  
2010

SILVA, P. T. S.. **Bolsas de estudo no ensino fundamental privado, entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação:** o caso de Nova Iguaçu/RJ. Tese apresentada á Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovado em: .....

Banca Examinadora

Profª. Drª. Lisete Regina Gomes Arelaro - Fac. de Educação da Universidade de São Paulo

Julgamento: ..... Assinatura: .....

Profª. Drª. Maria de Fátima Félix Rosar - Universidade Federal do Maranhão

Julgamento: ..... Assinatura: .....

Prof. Dr. Giovanni Semeraro - Universidade Federal Fluminense

Julgamento: ..... Assinatura: .....

Prof. Dr. Romualdo Luiz P. de Oliveira - Fac. de Educação da Universidade de São Paulo

Julgamento: ..... Assinatura: .....

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo - Fac. de Educação da Universidade de São Paulo

Julgamento: ..... Assinatura: .....

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha Leci, companheira de toda hora, pelo incansável apoio e incentivo neste momento, em meio aos problemas de saúde que passa a sua mãe, Maura

## AGRADECIMENTOS

À querida Lisete Arelaro, professora, orientadora, pelos constantes incentivos e militante exemplo de compromisso com a “coisa pública”, que me fizeram consolidar a convicção de que compromisso acadêmico e engajamento político podem estar dialeticamente relacionados.

Ao professor Nicholas Davies da Faculdade de Educação da UFF, companheiro de trabalho, pelo apoio e incentivo.

Aos companheiros do NUFIFE, Núcleo de Filosofia Política e Educação da Faculdade de Educação da Universidade Fluminense, pelo chão de fundamentação filosófico-político e de educação política popular que me têm proporcionado. Particularmente, ao professor, companheiro e confidente, Giovanni Semeraro pelo apoio e incentivo.

À Universidade Federal Fluminense, na figura do Departamento de Fundamentos Pedagógicos, que me proporcionou o privilégio de quatro anos de afastamento, às custas do erário público e do assumir meus compromissos na ausência de doutorado.

Às lideranças políticas populares da Baixada Fluminense que, ávidas de maior compreensão e da política e de compromisso político souberam respeitar esse meu momento de reclusão. Estou de volta somando-me à luta pela hegemonia popular.

Ao Centro Sócio-político, Diocese de Nova Iguaçu, por me ter proporcionado espaços de intervenção de educador político popular na Baixada Fluminense e respeitado meu momento de estudos.

Ao Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação, SEPE, Núcleo de Nova Iguaçu, pela acolhida e apoio na pesquisa. Ainda colheremos muitos frutos juntos.

Ao sempre leal e respeitoso João Carlos Teixeira de Lima, por me ter proporcionado a alegria de vinte e sete anos depois voltarmos a trabalhar juntos, agora na formatação da tese.

Ao Cláudio Sacramento, militante de velhas horas, que não poupou esforços para me manter vinculado aos serviços da computação até o término da redação da tese.

Às queridas orientandas, Eliete Marcelino, Tatiana Lamenha, Vanessa Viviane, Alessandra com as quais ensaiei as primeiras aventuras de pesquisa sobre a educação pública de Nova Iguaçu.

Ao Programa de Apoio para o Desenvolvimento de Lideranças Católicas – PROLIC, pelo apoio financeiro, sem o qual as dificuldades para estudar a 400 km de minha residência teriam se avolumado e, certamente, prejudicado o meu desempenho.

Obrigado aos profissionais da Prefeitura de Nova Iguaçu, pela confiança nas informações e entrevistas concedidas. Espero estar contribuindo para a melhoria da educação pública do Municipal.

Aos meus pais, Adélia e Vitor e irmãos João Batista, Carlos, Lázaro, Victor, Ivo, Dimas pelo incentivo e apoio.

Às minhas quatro mulheres, Leci companheira dileta, minhas filhas Naiara, Maiana e Tainah, obrigado pelo apoio e respeito. Penso que agora teremos mais tempo para compartilharmos a vida.

É preciso que alguma coisa mude para que tudo fique como está.

**Di Lampedusa**

Separação da sociedade civil em relação à sociedade política: pôs-se um novo problema de hegemonia, isto é, a base histórica do Estado se deslocou. Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc.

**Gramsci, 2002**

## RESUMO

SILVA, P. T. S. **Bolsas de estudo no ensino fundamental, entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação: o caso de Nova Iguaçu/RJ.** 2010. 327 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

A bolsa de estudo para o ensino fundamental privado, financiada com recursos da educação pública, está prevista na CF/88 e na LDB/96 em caráter excepcional para atender ao direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. Trata-se de uma excepcionalidade, pois a Lei permite o uso deste instituto sob três condições: quando não houver vaga na escola pública próxima à residência da criança, quando a criança não possuir recursos para financiar o próprio estudo em escola privada, e como consequência, o poder público obrigado a investir prioritariamente na solução da falta de vagas na local de moradia do aluno bolsista. Em resumo a bolsa deve ser transitória. A pesquisa tomou o caso de Nova Iguaçu/RJ, centrando-se nos anos de 1997 a 2008, no entanto, mostrou que esse Município tem concedido bolsas de estudo de forma recorrente desde, no mínimo 1990, e no mesmo lugar e a crianças não necessariamente carentes, pois a maior parte delas já estava na escola quando receberam bolsa. O que caracteriza a sua ilegalidade, a sua inconstitucionalidade. A pesquisa objetivou entender a natureza da política de concessão de bolsas no âmbito deste Município. A hipótese de que a concessão de bolsas, mais do que uma resposta ao direito público subjetivo, seria uma forma de desviar recursos públicos à escola privada, pautada pelo clientelismo e pela troca de favores foi corroborada pela pesquisa. Para tanto, recorreu-se a uma combinação de métodos de pesquisa, ao paradigma indiciário e ao materialismo histórico. Procedeu-se a consultas a documentos do Município e a entrevistas com gestores da educação pública, da escola privada, políticos, lideranças sindicato dos trabalhadores da educação do Município, conselheiros na área da educação e aos próprios bolsistas. Constatou-se, sobretudo até o final de 2004, 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.

**Palavras-chave:** Ensino Fundamental. Direito subjetivo. Clientelismo. Público. Privado. Controle social.

## ABSTRACT

SILVA, P. T. S. **Bolsas de estudo no ensino fundamental, entre a universalidade de direito à educação e o clientelismo na educação: o caso de Nova Iguaçu/RJ.** 2010. 327 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

State-funded grants for private schools operating in the compulsory education sector (comprising 8 years) are provided for in the Federal Constitution of 1988 and the General Law of Education of 1996 as an exception to fulfill the public subjective right of access to the 8 years of compulsory education. This is an exception, for the law allows said grants under three conditions: when there is no place available in the State school near the child home, when the child has not funds to pay his own fees in a private school and, as a result, the State should prioritarily invest to solve the lack of places in the place of residence of the pupil with a grant. In short, the grant should be provisional. This research examined the case of the municipality of Nova Iguaçu, in the State of Rio de Janeiro, between 1997 and 2008. It found that the local government has consistently given grants since at least 1990, always in the same place and with the same schools for children not necessarily deprived, for most of them were already at school when they were given a grant, which indicates the illegal and non-constitutional nature of the grants. The research sought to understand the nature of the grant awarding policy in this local government and confirmed the hypothesis that, the awarding of grants, far from being an answer to the subjective public right of access to education, would be a way of channelling public funds to private schools, based on clientelism and exchange of favours. To do this, the research employed a combination of research methods, the critical-historical approach and the index paradigm. Local government documents were examined and interviews were carried out with State education and private school administrators, politicians, leaders of the local government education workers' union, education councillors and those legally responsible for the children who were given the grants. It was found, up to its extinction, in 2008, particularly until the end of 2004, owing to the subreptitious form and the lack of public transparency in the grant awarding, that civil society faced immense difficulties to perform the citizen role of social control over this public policy.

**Keywords:** Compulsory Education. Subjective right of access to education. Clientelism. Public. Private. Social. Control.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Mapa 1 -	Município de Nova Iguaçu na Baixada Fluminense .....	<b>88</b>
Mapa 2 -	Município de Nova Iguaçu por Unidade Regional de Governo.....	<b>115</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Despesas com bolsas de estudo em escolas particulares e construção e reforma de escolas municipais Anos 1993-1996 em São Gonçalo/RJ .....	<b>53</b>
Quadro 2 – Despesas com bolsas de estudo em escolas particulares e construção e reforma de escolas municipais Anos 1991-1996 em São João de Meriti/RJ.....	<b>54</b>
Quadro 3 – Relação de Prefeitos de Nova Iguaçu a partir de 1963 .....	<b>98</b>
Quadro 4 – Total de Escolas do Município de Nova Iguaçu por Unidade Regional de Governo (URG) e por ano de fundação (1926 – 2007) .....	<b>118</b>
Quadro 5 – Escolas conveniadas e número de alunos bolsistas por Unidades Regionais de Governo (URGs) – ano base 2004 .....	<b>156</b>
Quadro 6 – Escolas conveniadas e número de alunos bolsistas por Unidades Regionais Quadro 6 –de Governo (URGs) – ano base 2004 .....	<b>181</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Casos notificados de dengue no Município de Nova Iguaçu (1986 – 2009) ....	<b>93</b>
Tabela 2 –	População por URG e percentual da URG em relação à pop. total – 2000 ....	<b>116</b>
Tabela 3 –	Estabelecimentos de Ensino Fundamental, por Rede de Ensino segundo. Ano. Município: Nova Iguaçu. Período: 1994-1995,1997-2005 .....	<b>117</b>
Tabela 4 –	Número de Unidades Escolares EF da rede municipal por URG e ano de criação das duas últimas escolas por URG, Ano base: 2008 .....	<b>119</b>
Tabela 5 –	Matrículas no EF por Rede de Ensino. Período: 1994-1995,1997-2008 .....	<b>120</b>
Tabela 6 –	Matrículas no EF, por grupo de idade e ano: menor de 7, de 7 a 14 e maior de 15 anos. Município: Nova Iguaçu – Redes públicas e particular. Período: 1995, 1998-2008 .....	<b>121</b>
Tabela 7 –	Frequência à escola da população de 7 a 14 anos em Nova Iguaçu/RJ – anos 1991 e 2000.....	<b>122</b>
Tabela 8 –	Taxa de frequência escolar, população de 7 a 14 anos, por URG de Nova Iguaçu/RJ – ano 2000.....	<b>122</b>
Tabela 9 –	Frequência à escola da população de 7 a 14 anos, EF – Nova Iguaçu – 2000 – 2005.....	<b>123</b>
Tabela 10 -	Alunos no EF, número médio de alunos por turma, Nova Iguaçu e Municípios escolhidos.....	<b>124</b>
Tabela 11 -	Bolsas de estudo de 1º Grau em 1982-1983 - salário-educação. Brasil e RJ...	<b>140</b>
Tabela 12 -	Escolas particulares e empresas vinculadas ao salário-educação – em 1983. Brasil e RJ .....	<b>140</b>
Tabela 13 -	Valor unitário das Bolsas de estudo EF. Programas de trabalho anos 1985-1989, em cruzeiros (Cr\$), cruzados (Cz\$) e cruzado novo (Ncz\$). .....	<b>145</b>
Tabela 14 -	Programas PROMUBE e RBS – valores unitários das bolsas – ano a ano – MNI/RJ .....	<b>155</b>
Tabela 15 -	Bolsas PROMUBE. Razão de banco - pagamento de empenhos. – MNI/RJ – 1999.....	<b>159</b>
Tabela 16 -	Bolsas de Estudo no EF – PROMUBE. Número de bolsas autorizadas por convênio - ano a ano – MNI/RJ .....	<b>161</b>
Tabela 17 -	Bolsas de Estudo no EF. N° de alunos atendidos por convênio - ano a ano...	<b>163</b>
Tabela 18 -	Dados Orçamentários das bolsas de estudo do MNI/RJ – anos 1997-2008 ...	<b>165</b>
Tabela 19 -	Dados orçamentários das bolsas de estudo. – MNI/RJ – anos 1997-2008 .....	<b>166</b>
Tabela 20 -	Projeção orçamentária das bolsas de estudo – MNI/RJ – anos 1997-2008 ...	<b>168</b>
Tabela 21 -	SEMED – Ação: 2360 – Concessão de bolsas de estudo (PPA) – MNI/RJ ...	<b>175</b>

(continua)

(continuação)

Tabela 22 -	Bolsas de estudo no ensino fundamental privado. Bolsistas novos e antigos – anos 2005 e 2006 – MNI/RJ .....	<b>215</b>
Tabela 23 -	Bolsas de estudo no ensino fundamental. Caracterização dos bolsistas no Centro Educacional Pinheiros – ano 2006 – MNI/RJ.....	<b>216</b>
Tabela 24 -	Situação escolar dos alunos bolsistas. Primeiro ano de convênio - ano 2004 – MNI/RJ .....	<b>217</b>
Tabela 25 -	Bolsas de estudo no ensino fundamental privado. Movimento dos bolsistas de 2004 – MNI/RJ .....	<b>218</b>
Tabela 26 -	Bolsas de estudo no EF – MNI/RJ – ano 2005. Procedência / origem escolar dos bolsistas a partir do histórico escolar .....	<b>219</b>
Tabela 27 -	Unidades estaduais municipalizadas em 2009 - Município de N. Iguaçu/RJ .	<b>233</b>
Tabela 28 -	Escolas Municipais de Nova Iguaçu/RJ - Imóveis Locados em 2009 .....	<b>242</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABM</b>	Associação de Bairros e Moradores de São João de Meriti/RJ
<b>ADCT</b>	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>AI-5</b>	Ato Institucional nº 5
<b>ALERJ</b>	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
<b>AMs</b>	Associação de Moradores
<b>APERJ</b>	Associação dos Professores do Estado do Rio de Janeiro
<b>Art.</b>	Artigo
<b>ARENA</b>	Aliança Renovadora Nacional
<b>BE</b>	Bolsas de Estudo
<b>BIE</b>	Beneficiários Indicados pela Empresa do salário-educação
<b>CEAC</b>	Centro de Educação e Ação Comunitária
<b>CEBs</b>	Comunidades Eclesiais de Base
<b>CC</b>	Cadernos do Cárcere
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEFET</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>CEP/RJ</b>	Centro Estadual de Professores do Rio de Janeiro
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CIDE</b>	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
<b>CIEPs</b>	Centros Integrados de Educação Pública
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CMNI</b>	Câmara de Vereadores do Município de Nova Iguaçu
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>DEMEC</b>	Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura
<b>DORJ</b>	Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EE</b>	Escola Estadual
<b>EF</b>	Ensino Fundamental
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>EM</b>	Escola Municipal
<b>FAMERJ</b>	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
<b>FASE</b>	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
<b>FUNABEM</b>	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
<b>FEEM</b>	Fundação Estadual de Educação ao Menor
<b>FENEN</b>	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
<b>FEUFF</b>	Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IESA</b>	Instituto de Educação Santo Antonio
<b>IFP</b>	Instituto Paulo Freire
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(continua)

(continuação)

<b>IPPUR</b>	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
<b>JB</b>	Jornal do Brasil
<b>JH</b>	Jornal de Hoje
<b>LDB/96</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394/96
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LOM</b>	Lei Orgânica do Município
<b>MAB</b>	Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MNI/RJ</b>	Município de Nova Iguaçu/RJ
<b>MOBRAL</b>	Movimento Brasileiro de Alfabetização
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MUB</b>	Movimento de União de Bairros de Duque de Caxias
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PEBE</b>	Programa Especial de Bolsas de Estudo
<b>PGM</b>	Procuradoria Geral do Município
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMDB</b>	Partido
<b>PCNI</b>	Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PGM</b>	Procuradoria Geral do Município
<b>PMNI</b>	Prefeitura do Município de Nova Iguaçu
<b>PROBÁSICO</b>	Programa de Concessão de Bolsas para Educação Básica
<b>PROMUBE</b>	Programa Municipal de Bolsa de Estudo
<b>PROUNI</b>	Programa Nacional
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RBS</b>	Requisição de Bens e Serviços
<b>RFB/MF</b>	Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda
<b>RMRJ</b>	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
<b>SEC</b>	Secretária de Educação e Cultura (?) (in Portaria 482/90 do PROMUBE)
<b>SEE</b>	Secretaria de Estado de Educação - RJ
<b>SEMDEP</b>	Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento
<b>SEMED</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SEPE</b>	Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
<b>SEP</b>	Sociedade Estadual dos Professores do Rio de Janeiro.
<b>TCE/RJ</b>	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UDN</b>	União Democrática Nacional
<b>UFRJ</b>	Unidade Fiscal do Estado do Rio de Janeiro
<b>UFF</b>	Universidade Federal Fluminense
<b>UFMG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais
<b>UFRJ</b>	Universidade Federal do Rio de Janeiro
<b>UFRRJ</b>	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
<b>UIES</b>	União Iguaçuana de Estudantes Secundaristas
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para Infância
<b>UNESP</b>	Universidade Estadual Paulista
<b>UPRJ</b>	União dos Professores do Rio de Janeiro

(continua)

(continuação)

<b>URG</b>	Unidade Regional de Governo
<b>URV</b>	Unidades Reais de Valor
<b>USP</b>	Universidade do Estado de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O PÚBLICO, O PRIVADO E O CLIENTELISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>27</b>
1.1 CLIENTELISMO PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL.....	27
1.2 O “VELHO E NOVO” NA POLÍTICA .....	42
1.3 CONCEPÇÃO AMPLIADA DO ESTADO E “SOCIEDADE” CIVIL” .....	48
1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E PAPEL DO ESTADO.....	49
<b>CAPÍTULO 2 - MARCOS HISTÓRICOS LEGAIS E DE CONTROLE SOCIAL DAS BOLSAS DE ESTUDO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO</b> .....	<b>52</b>
2.1 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DE ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL.....	55
2.1.1 O ensino fundamental na Constituição brasileira de 1988 .....	57
2.1.2 Caracterização do direito de acesso ao ensino fundamental .....	58
2.1.2.1 Direito à educação e cidadania .....	58
2.1.2.2 Direito Subjetivo Público .....	60
2.1.3 A força jurídica dos preceitos relativos ao ensino fundamental .....	61
2.1.3.1 Considerações sobre a exigibilidade.....	61
2.2 BREVE HISTÓRICO DO EMBATE LEGAL EM TORNO DAS BOLSAS DE ESTUDO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO .....	62
2.2.1 Bolsas salário-educação.....	66
2.3 Legislação relativa aos recursos MDE e bolsas de estudo .....	71
2.3.1 Recursos MDE na Lei nº 7.348/85 .....	71
2.3.2 Recursos MDE na Constituição Federal de 1988 .....	72
2.3.3 Recursos MDE na LDB de 1996 e leis subsequentes LDB / 96.....	74
2.4 O CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL .....	79
2.4.1 Formas de controle das políticas de educação e recursos MDE.....	85
<b>CAPÍTULO 3 – NOVA IGUAÇU: O CASO ESCOLHIDO</b> .....	<b>87</b>
3.1 AS ORIGENS DE NOVA IGUAÇU .....	87
3.1.1 A origem segregada de Nova Iguaçu.....	91
3.1.2 O peso eleitoral da Baixada .....	96
3.2 A LUTA CONTRA O CLIENTELISMO EM NOVA IGUAÇU NO PÓS 64 .....	99
3.3 A LUTA PELA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU E O PROCESSO DE COOPTAÇÃO POLÍTICA.....	102
3.3.1 Mobilização pela educação e cooptação.....	107
3.4 PRIMÓRDIOS DA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU .....	110
DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU.....	114
3.5.1 Dados populacionais de Nova Iguaçu .....	116
3.5.2 Dados educacionais de Nova Iguaçu .....	
3.5.2.1 Matrículas no ensino fundamental no Município de Nova Iguaçu.....	119
3.5.2.2 Acesso da população de 7 a 14 anos ao ensino fundamental .....	121
3.5.2.3 Projeções da exclusão educacional .....	123

3.5.2.4	Número médio de alunos por turma do ensino fundamental e universalidade....	124
---------	---	-----

#### **CAPÍTULO 4 – A “CAIXA PRETA” DA POLÍTICA DE BOLSAS DE ESTUDOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO EM NOVA IGUAÇU..... 126**

4.1	PRIMEIROS “INDÍCIOS” DAS BOLSAS DE ESTUDO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU - 1972-1990.....	128
4.1.1	<b>Bolsas de estudo no ensino fundamental e salário-educação: o jogo .....</b>	<b>132</b>
4.2	PROGRAMA MUNICIPAL DE BOLSAS DE ESTUDO (PROMUBE) - 1990-2004 .....	148
4.2.1	<b>Alguns dados sobre as bolsas PROMUBE.....</b>	<b>157</b>
4.2.2	<b>Número de bolsas concedidas entre 1997 e 2008.....</b>	<b>160</b>
4.2.3	<b>Orçamento das bolsas de estudo de 1997 a 2008.....</b>	<b>164</b>
4.3	PROGRAMA DE REQUISICÃO DE BENS E SERVIÇOS (RBS) – 2005 A 2008.	170

#### **CAPÍTULO 5 - A POLÍTICA DE BOLSAS DE ESTUDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO EM NOVA IGUAÇU: ENTRE O UNIVERSALISMO DE DIREITO À EDUCAÇÃO E O CLIENTELISMO NA EDUCAÇÃO..... 178**

5.1	OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU – DE 1997 A 2008 .....	179
5.1.1	<b>Recursos MDE propriamente ditos e as questões colocadas nas entrevistas</b>	<b>179</b>
5.1.1.1	Da receita municipal reservada à educação nas entrevistas.....	181
5.1.1.2	Fontes dos recursos destinados às bolsas de estudo .....	183
5.1.2	<b>A legalidade da concessão de bolsas em Nova Iguaçu.....</b>	<b>185</b>
5.1.2.1	Legalidade do PROMUBE como Programa.....	185
5.1.2.2	Legalidade do RBS .....	187
5.1.3	<b>O controle do orçamento MDE .....</b>	<b>189</b>
5.1.3.1	Do controle externo dos recursos MDE.....	190
5.1.3.2	Do conhecimento da legislação e efetivo controle social dos recursos MDE .....	191
5.1.3.3	Do detalhamento e publicização do orçamento e o controle social da MDE .....	193
5.1.3.4	O controle social das bolsas de estudo no ensino fundamental privado.....	196
5.2	POLÍTICAS DE CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDO – SENTIDOS .....	203
5.2.1	<b>Práticas políticas subjacentes à concessão de bolsas .....</b>	<b>204</b>
5.2.1.1	A lógica clientelista e patrimonialista nas bolsas de estudo .....	204
5.2.1.2	Bolsas de estudo e patrimonialismo .....	208
5.2.1.3	Bolsas de estudo e relação público-privado.....	210
5.2.1.4	Bolsa de estudo como privilégio .....	214
5.3	POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO AO ENSINO.....	223
5.3.1.	<b>Controle social sobre a oferta de vagas.....</b>	<b>223</b>
5.3.2	<b>Gestão da educação.....</b>	<b>225</b>
5.3.2.1	Eleição de diretores.....	225
5.3.2.2	Gestão da educação – conselhos escolares .....	226
5.3.2.3	Gestão da educação e clientelismo .....	227
5.3.3	<b>Política de municipalização das escolas públicas e a oferta de vagas .....</b>	<b>230</b>
5.3.3.1	Plano de expansão: Política de oferta de vagas para o acesso ao ensino.....	238
5.3.4	<b>Educação pública secundarizada .....</b>	<b>241</b>

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	246
---------------------------	-----

REFERÊNCIAS .....	262
-------------------	-----

<b>ANEXO A</b> – Normas para composição do número de alunos por turma .....	<b>283</b>
<b>ANEXO B</b> – Autos do processo de bolsista da PMNI, Ofício de 26 de abril de 1989 .....	<b>285</b>
<b>ANEXO C</b> – Minuta PROMUBE .....	<b>290</b>
<b>ANEXO D</b> – Documento do SEPE que solicita abertura de processo.....	<b>293</b>
<b>ANEXO E</b> – PMNI - SEMED. Relatório de visitas às escolas (...) conveniadas .....	<b>296</b>
<b>ANEXO F</b> – Relatório da SEMDEP .....	<b>300</b>
<b>ANEXO G</b> – Notas de Empenho .....	<b>302</b>
<b>ANEXO H</b> – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCR de 16/03/2007. Pr. n. 07/10-235/07 ...	<b>308</b>
<b>ANEXO I</b> – Resolução nº 210/99 do TCE-RJ .....	<b>316</b>
<b>ANEXO J</b> – Panfleto de Nelson Bornier, eleições de 2008 .....	<b>319</b>
<b>ANEXO L</b> – Registro de ocorrência de cobrança de renovação de matr. de aluno bolsista .	<b>320</b>
<b>ANEXO M</b> – Repr. SEPE no MP como Tutela Col. Pr. Inq. IC 1450/06, de 28/08/2007 ....	<b>321</b>
<b>APÊNDICE A</b> – Relação das informações verbais.....	<b>275</b>
<b>APÊNDICE B</b> – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu por URG .....	<b>276</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investigou o funcionamento e o sentido da política de concessão de bolsas de estudo no ensino fundamental privado desenvolvida pelo Município de Nova Iguaçu/RJ, durante o período de 1997 a 2008.

De certo modo, deu continuidade à pesquisa de mestrado intitulada “Origem e trajetória do Movimento Amigos de Bairro em Nova Iguaçu (MAB) – 1974/1992 (Relação vanguarda-base-massa: práxis política e educativa)”, orientada por Gaudêncio Frigotto, junto ao Instituto de Estudos Avançados em Educação IESAE - FGV – RJ, defendida em 1994.

A preocupação, presente no mestrado, de analisar os limites da política e estratégias político-educativas da esquerda brasileira pós-64 em seu processo de construção da contra-hegemonia popular, deslocou-se no doutorado para a de entender a natureza das ações políticas desenvolvidas no âmbito do Município de Nova Iguaçu, Baixada Fluminense/RJ, que têm conseguido senão impedir, condicionar, a prática da cidadania e da democracia (SILVA, 1994; 2004).

O tema da pesquisa surgiu a partir da constatação de que o movimento social local, após anos de luta, não havia conseguido barrar as relações clientelistas, fisiológicas locais dos aparelhos de Estado, nem ao menos se desvencilhar das mesmas. Pois, via de regra sua mobilização por bens de consumo coletivo, particularmente, na área das políticas de educação, esteve atravessada por um Estado não democrático a capturar a sociedade civil nas formas clientelísticas de atender suas demandas, por favores, interesses miúdos, a “pequena política” (GRAMSCI, 2002a, p. 21s - CC 13, § 5).<sup>1</sup>

A definição do tema e do objeto de pesquisa aconteceu em março de 2006, durante o Fórum Mundial de Educação de Nova Iguaçu, a partir da denúncia de que em Nova Iguaçu havia bolsas de estudo no ensino fundamental em flagrante desrespeito à LDB/96 (ARAÚJO, 2006, p. 40).

Ao analisar a questão percebeu-se que ela poderia ser um instigante tema de pesquisa, pois permitia compreender as relações de força, a natureza da ação política no âmbito do Município e as implicações da cultura política na concretização de suas ações de políticas públicas, em particular de educação. Desta forma, optou-se por pesquisar, a partir da política de concessão de bolsas de estudo, como a "pequena política" (como clientelismo) e as relações público-privado têm atravessado as políticas municipais de educação.

---

<sup>1</sup> Para facilitar cotejos e consultas, acrescentamos às citações de os *Cadernos do Cárcere* o número do Caderno e do parágrafo referidos.

Escolheu-se estudar as políticas de bolsas de estudo para o ensino fundamental no período de 1997-2008 por:

- Coincidir com o período pós-promulgação da atual LDB e trazer elementos que podem facilitar a apreensão e a análise de como têm sido implementadas as políticas de educação a partir desta Lei em âmbito local (CF/88 e LDB/96); e
- Ser um período em que o Governo estabeleceu a prioridade da universalização do ensino fundamental e afirmou ter atingido a meta.

A hipótese que conduziu a pesquisa é que em Nova Iguaçu, a política de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental privado, mais do que uma excepcionalidade em atenção ao direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental, tem se constituído em mais uma forma de repassar recursos públicos a instituições privadas de ensino. Trata-se a concessão de bolsas de uma política de uso privado dos recursos da educação, ao mesmo tempo, pautada pelo clientelismo e troca de favores na educação (fisiologismo).

Os objetivos específicos da pesquisa foram: (a) identificar e analisar os interesses políticos e econômicos, embutidos na política de concessão de bolsas de estudo no ensino fundamental privado; (b) examinar a sistemática de acompanhamento da aplicação dos recursos da educação pelos Vereadores do Município e de controle social exercida pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, Conselho Municipal de Educação e pela sociedade civil popular; e (c) 3) identificar possíveis práticas políticas que pudessem ajudar a ampliar a esfera pública de educação municipal.

A definição de tais objetivos deu-se após detectar indícios (GINZBURG, 1989) da coexistência de padrões de intervenção clientelista e universalista, pública e privada, nas políticas de educação de Nova Iguaçu, particularmente na política de concessão de bolsas de estudo. Indícios esses, reforçados pela conclusão a que chegou Ana Cristina Vieira, referenciada em Edson Nunes (1997), a propósito de suas pesquisas em torno das políticas públicas de saúde na Região Metropolitana de Recife, PE: “as práticas clientelistas podem coexistir com o universalismo de procedimentos, no capitalismo contemporâneo” (VIEIRA, 2002, p. 9).

Universalidade do direito à educação que se encontra em contradição com a atuação dos políticos locais na intermediação entre usuário e serviços públicos de educação, “com intensa exploração do clientelismo” (VIEIRA, 2002, p. 11): “Nunes, delineando sua tese sobre a questão, conforme Vieira, entende que, no capitalismo moderno, encontra-se a coexistência desses diferentes padrões de trocas, empiricamente compatíveis, apesar de teoricamente contraditórios” (VIEIRA, 2002, p. 13).

A bolsa de estudo para o ensino fundamental privado, financiada com recursos da educação pública, está prevista na CF/88 e na LDB/96 em caráter excepcional para atender ao direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. Trata-se de uma excepcionalidade, pois a Lei permite o uso deste instituto sob três condições: quando não houver vaga na escola pública próxima à residência da criança, quando a criança não possuir recursos para financiar o próprio estudo em escola privada, e como consequência, o poder público fica obrigado a investir prioritariamente na solução da falta de vagas na local de moradia do aluno bolsista.

A pesquisa que se concentrou nos anos de 1997 a 2008, mostrou que o Município de Nova Iguaçu/RJ tem concedido bolsas de estudo de forma recorrente desde, no mínimo 1990, e no mesmo lugar e a crianças não necessariamente carentes, pois a maior parte delas já estava na escola quando recebeu a bolsa. O que caracterizou a sua ilegalidade, a sua inconstitucionalidade.

Constatou que, sobretudo até o final de 2004, devido à forma sub-reptícia e à falta de transparência pública na sua concessão, a sociedade civil enfrentou imensas dificuldades para exercer qualquer controle social sobre esta política pública.

Lindberg Farias fez, em 2004, campanha para Prefeito de Nova Iguaçu prometendo acabar com as bolsas, pois as entendia como espaço para troca de “favores políticos”, “negócio obscuro”, sem qualquer controle social. Quando assumiu o Governo em 2005 declarou-as extintas. No entanto, frente à pressão de pais e donos de escolas particulares, concedeu mais um ano de bolsas de estudo em escolas particulares para não deixar mais de 2 mil crianças sem estudar. As bolsas estavam concentradas basicamente em Comendador Soares<sup>2</sup>, um dos distritos do Município, com a justificativa de que não havia vagas nas escolas públicas próximas às residências dos solicitantes, ao mesmo tempo em que os pais se recusavam colocar os filhos em escolas públicas.

Para tanto, como havia extinguido o Programa Municipal de Bolsas de Estudo - PROMUBE, existente desde 1990 (Decreto n° 4.067/90), transformou-o no Programa de Requisição de Bens e Serviços, Decreto n° 7.057/05, em que dispôs “sobre a requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental”. Através deste Programa os alunos sem vagas nas escolas públicas foram matriculados nas escolas públicas, mas passaram a freqüentar as aulas em escolas particulares; além disso, foram incluídos no

---

<sup>2</sup> A Unidade Regional de Governo III (URG) de Comendador Soares, a terceira mais populosa das nove URGs do Município em 2000 (Censo IBGE 2000), concentrava o maior número de bolsistas em 2004. Trata-se de uma URG que não foge da média de pobreza do Município: do total da população existente em Nova Iguaçu em 2000, 759.261 habitantes, 27% viviam com uma renda per capita familiar de extrema pobreza, com até ½ salário mínimo.

censo escolar como alunos públicos para assim o Município poder fazer jus a um maior repasse de recursos dos demais entes federados. Fato ilegal, mas que ao mesmo tempo acabou tornando transparente, desde então, o processo de concessão de bolsas de estudo. No entanto, o provisório, frente à pressão dos pais e donos de escolas, acabou virando programa de governo ao ser mantido por mais quatro anos conforme o Plano Plurianual, Lei nº 3.739/05.

Metodologicamente, o estudo procurou começar pelo real e pelo concreto do fenômeno “política” que inicialmente se apresentava de forma caótica, e que seria uma abstração se desprezados, por exemplo, os interesses de classes que permeiam as relações de força.

Dessa forma, a pesquisa assumiu a política como instrumental metodológico – que como entende Gramsci, o “primeiro elemento (da ciência e da arte políticas a se considerar) é que existem efetivamente governantes e governados” (GRAMSCI, 2002a, p. 324 - CC 15, § 4) – e que, segundo Coutinho, tem na reflexão gramsciana, em especial “nos Cadernos do Cárcere, a mesma função metodológica desempenhada pela mercadoria na exposição dialética presente em O Capital de Marx: ou seja, trata-se de uma figura ‘abstrata’ (de uma ‘célula’, como diz Marx) que contém potencialmente todas as determinações mais concretas da totalidade.” Relação esta entre governantes e governados com uma gênese (na sociedade de classe), historicamente constituída e, portanto, com possibilidade de superação (COUTINHO, 2003, p. 69).

Tendo este pressuposto teórico-metodológico, a pesquisa recorreu a uma combinação de métodos, a linha histórico-crítica (MARX, 1987; KONDER, 1987), conjugada ao paradigma indiciário (GINZBURG, 1989), pois o objeto se apresentava cheio de riscos e por demais fugidio.

Assim, num esforço de ir além da aparência em busca da essência dos fenômenos (KOSIK, 1989), da dimensão imediata à dimensão mediata, o estudo procurou investigar a materialização da educação, mais especificamente da política de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental privado, no Município de Nova Iguaçu/RJ, suas origens histórico-culturais, os fundamentos filosóficos-políticos e o papel reservado ao Estado frente às políticas públicas de educação.

Para tanto, a investigação levou em consideração a distinção entre método de exposição e método de pesquisa. Numa primeira etapa procedeu-se utilizamos o método de pesquisa-análise, buscando “captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima” (MARX, 1983a, p. 20). Concluído esse trabalho de investigação, procedeu-se à redação-exposição do sistematizado: método de exposição.

Desta forma, foram feitas consultas a documentos do Município (Atos Oficiais) e entrevistas com gestores da educação pública (quantos?), da escola privada, políticos, lideranças do sindicato estadual dos trabalhadores da educação do Município de Nova Iguaçu, conselheiros na área da educação e aos responsáveis pelos bolsistas.

Embora esta pesquisa não fosse sobre financiamento da educação, devido às interfaces descortinadas no decorrer da pesquisa, foi necessário entrar no mérito do orçamento da educação e das bolsas de estudo. Aqui é importante destacar as dificuldades enfrentadas para acessar aos dados orçamentários da educação do Município:

Foi protocolado em 25/03/2009, na Câmara de Vereadores do Município de Nova Iguaçu/RJ, pedido de “certidões em inteiro teor relativas ao orçamento da educação municipal”, relativo aos Exercícios de 1998, 2000, 2002, 2004 e 2005. No entanto, os documentos acessados, quando encontrados no Arquivo da Câmara, não possuíam grau de detalhamento que permitissem identificar os gastos com bolsas.

Ao mesmo tempo, foram inutilmente procurados caminhos de acesso aos dados da Secretaria de Administração do Município. Foi protocolado junto ao TCE/RJ, em 17/07/2009, pedido de acesso aos balancetes dos 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006 e 2008. Depois de duas idas ao TCE e 7 telefonemas, recebendo respostas como, “ainda não instruído”, “não está no sistema”, “sem decisão, em andamento”, “não tem a decisão”, “em tramitação”, “não chegou à decisão”, fomos obrigados a desistir devido aos prazos da pesquisa.

Somente a partir de dezembro de 2009, após muita persistência, e mesmo assim contando com relação de amizade, foi possível obter dados orçamentários mais concretos das bolsas. A Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento – SEMDEP, disponibilizou em 17/12/2009 e 1º/02/2010 algumas “informações relativas a bolsas de estudo no Município de Nova Iguaçu” relativas ao período de 1997-2008.

Toda esta dificuldade enfrentada para obter os dados orçamentários do Município mostrou como a “coisa pública” está apropriada de forma privada, patrimonialista, e que o acesso às informações orçamentárias, por exemplo, também pode depender de relações de amizade.

Nota metodológica. Antes de proceder à exposição do resultado do trabalho, importa apresentar uma nota metodológica com relação às fontes de pesquisa utilizadas. Como o assunto abordado se apresentou por demais complexo, nem existia qualquer trabalho acadêmico ou literário sobre o tema de Nova Iguaçu, foram seguidos diferenciados métodos, “caminhos para”, para a aproximação do objeto da pesquisa. Neste sentido, além de recorrer, como de praxe em pesquisas acadêmicas, a fontes documentais e bibliográficas, foram

utilizadas também fontes orais. Fontes orais, classificadas na exposição, conforme normas da ABNT como “informação verbal”: entrevistas (formais e informais), encontros casuais e audiências. Fontes orais que adquiriram destaque no trabalho.

Quanto às entrevistas, destaca-se o método de pesquisa aplicado. Inicialmente elaborou-se um roteiro-matriz para todas as entrevistas, roteiro que foi sendo adaptado conforme o perfil do entrevistado, o contexto histórico e espaço sócio-político de sua atuação, pois a entrevista, enquanto qualitativa, não poderia pautar-se pela rigidez de pergunta-resposta.

Neste sentido, o pesquisador procurou conduzir as entrevistas com paciência, sentir o ambiente e entender o ponto de vista de cada entrevistado. Procurou interagir, pautando as entrevistas no diálogo respeitoso entre entrevistado e entrevistador. Para as entrevistas formais, os roteiros foram previamente entregues aos entrevistados para que pudessem se preparar. Posteriormente os textos das entrevistas foram submetidos à sua apreciação, e assim cada entrevistado pode emendar, cortar, acrescentar, e eventualmente pedir para que tal declaração não fosse veiculada. Aplicadas as emendas, o entrevistado fez uma última leitura aprovando e autorizando seu uso na tese. Quanto às entrevistas informais, dado o seu caráter imprevisto não foram submetidas à apreciação dos entrevistados.

Assim, tomando como referência os entrevistados, destacam-se no trabalho dois tipos de entrevistas e entrevistados:

- Um primeiro tipo de pessoa, que pela posição política, pela lógica das administrações foi entrevistado. São pessoas que concederam entrevistas formais, corrigiram-na e autorizaram seu uso na tese. Estão assim relacionadas: “nome, entrevista em dd/mm/aa”. Há um único caso de entrevista formal, em que por força maior não tivemos como submetê-la à revisão e autorização pelo entrevistado, trata-se de uma entrevista concedida por um Vereador de oposição ao Governo Lindberg. Neste caso, a sua identificação vem referida como acima, sendo seu nome substituído por “Vereador”.
- Há um segundo tipo de entrevistados, classificados como entrevistas informais, pois obtidas em visitas à Secretaria Municipal de Educação, à Câmara de Vereadores, às escolas conveniadas e em outros espaços, sem preparação prévia. São pessoas, com as quais foi possível conseguir dados preciosos para o trabalho e que foram mantidas sob sigilo para serem preservadas. Nesta classificação estão incluídos servidores públicos da SEMED e da Câmara de Vereadores, os donos e diretores de escolas conveniadas com os quais tivemos apenas um único contato. Estão relacionadas como: “servidor da

Câmara n°, entrevista em dd/mm/aa”, “servidor da SEMED n°, entrevista em dd/mm/aa”, “diretor de escola conveniada n°, entrevista em dd/mm/aa”. Quanto ao número de identificação da escola, segue a numeração correspondente à tabela 16.

Além das entrevistas, foram consideradas duas outras fontes orais que não se enquadram nas caracterizações acima. E que, por uma certa flexibilidade metodológica, foi importante considerá-las, pois com elas procurou-se captar o que se manifesta através da dinâmica da vida. Fontes denominadas encontros casuais e audiências:

- Por encontros casuais entende-se aquelas situações casuais, eventuais e que, em geral únicas, durante o processo de pesquisa, trouxeram, de forma imprevista, dados e informações que ajudaram a chegar a outros dados e/ou a corroborar o levantado até então ou mesmo a identificar “indícios” para avançar na pesquisa. Recuperou-se aqui o paradigma indiciário de Carlo Ginzburg (1989), com o cuidado de não absolutizá-lo. Entendia-se, no entanto, que não poder-se-ia fechar os olhos aos sinais que pudessem ajudar a aproximar do objeto de pesquisa, a dar estofos para afirmações mais seguras e a dados mais precisos. Informações preciosas obtidas em encontros casuais, como o encontro com um assessor do IPF, no intervalo da Conferência Municipal de Educação em março de 2008 ou mesmo da abordagem de um vizinho que, considerando o engajamento político do pesquisador, veio reclamar com ele contra o Prefeito que cortara a bolsa de seu filho. Após ser contextualizado, mantendo sigilo em relação ao depoente, cada encontro foi relacionado como: “encontro casual n°, em dd/mm/aa”.
- Por último, as audiências. Sem tornar mais complexa a classificação, aqui foram consideradas as anotações do pesquisador obtidas em duas audiências na Câmara de Vereadores, e que vieram reforçar, corroborar dados da pesquisa. A primeira refere-se à recepção informal que a Vereadora, ex-Secretária de Educação no Governo Lindberg, fez com os pais e responsáveis de crianças quando Nova Iguaçu encerrou o programa de bolsas. Os destaques desta audiência vêm como: “Marli Freitas, audiência com pais em 08/12/2008”. A segunda refere-se a uma Audiência Pública propriamente dita, relacionada como, “Jailson de Souza e Silva, Audiência Pública em 21/01/2009”.

Observe-se ainda que, a todas citações de fontes orais, com exceção às dos encontros casuais, seguem parágrafos numerados, conforme paragrafação feita nos originais das fontes orais. Optou-se manter as referências aos §§ para facilitar a consulta aos originais. Desta

forma, as entrevistas, por exemplo, são assim referidas: (nome, entrevista em dd/mm/aa, §1). (ver no APÊNDICE A, a relação das informações verbais).

De resto, além das fontes orais, foram pesquisados dados censitários, dados históricos das escolas, dados das bolsas de estudo, leis, decretos. As fontes foram os Atos Oficiais do Município, a SEMED, o SEPE, o TCE/RJ, a Câmara Municipal e jornais do Município; os sites do MEC – INEP e Conselho Nacional de Educação, da Câmara Federal, da Câmara Municipal, da Secretaria Estadual de Educação e Conselho Estadual de Educação, do TCE/RJ, entre outras fontes, a serem oportunamente relacionadas na exposição.

Ao entrar no mérito das relações políticas em torno das bolsas de estudo a pesquisa esbarrou na área do financiamento da educação, e que não era o objeto preciso da pesquisa, o que de certa forma dificultou o desenvolvimento do trabalho. Mesmo porque, além da inabilidade no trato da questão orçamentária, o pesquisador encontrou enormes dificuldades para ter acesso a documentos e dados do orçamento público local e obter elementos orçamentários mais consistentes das bolsas de estudo. Fato este em si revelador do trato que os políticos locais têm dado à "coisa pública". E é aqui, no campo ideológico que a pesquisa se ateve, pois o financiamento da educação constituiu-se num elemento teórico-prático para análise político-filosófico das políticas de concessão de bolsas de estudo, o que por sua vez abriu o filão para o embate público-privado e clientelismo a partir das perspectivas da arraigada cultura política e da desobrigação do Estado para com a educação.

Neste sentido, a abordagem das "políticas de bolsas de estudo no ensino fundamental privado", se constituiu quase como um pretexto para a análise e compreensão da lógica política do público - privado - clientelismo subjacente às políticas de educação. Assim, como não era o foco do trabalho, decidiu-se apenas tangenciar o financiamento da educação como elemento que viesse a corroborar a análise das políticas subjacentes à prática de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental privado.

No momento de síntese da pesquisa, os conceitos público-privado, clientelismo, cultura política, controle social, controle público, direito à educação, definidos como categorias de análise, tomados cada um em sua unidade ou mesmos em pares conceituais, revelavam-se insuficientes para dar conta da complexidade política, ideológica e, mesmo econômica, subjacentes à prática de concessão de bolsa de estudo no ensino fundamental privado. Percebeu-se que o nó a ser desatado situava-se na definição de uma linha de reflexão, adequada ao método dialético, que desse conta da complexidade do real analisado. O método histórico dialético, que conduzia a pesquisa-análise, indicou o caminho a seguir para captar a unidade dialética entre o velho e o novo modo de fazer política deparado, ao analisar as

políticas em torno da concessão de bolsa de estudo. Procedeu-se a uma aproximação desta linha de reflexão, de unidade dialética “velho e novo”, referenciada em Antonio Gramsci<sup>3</sup>.

O resultado da pesquisa está exposto em cinco capítulos. No capítulo 1, intitulado “O público, o privado e o clientelismo nas políticas públicas”, faz uma rápida aproximação dos fundamentos teóricos necessários à compreensão das possíveis relações estabelecidas entre universalismo de procedimentos e clientelismo no que se refere às políticas sociais públicas do Estado Moderno. Está dividido em quatro itens. Inicia-se com uma rápida aproximação da linha de reflexão gramsciana do “velho e novo” na política. Aborda nos demais itens os fundamentos relativos à questão do clientelismo público e privado na política brasileira, da concepção ampliada do Estado e sociedade civil e, por último, das políticas públicas de educação e papel do Estado.

O capítulo 2, “Marcos históricos e legais e de controle social das bolsas de estudo para o ensino fundamental privado”, situa na lei e na história a disputa público-privado pelos recursos públicos da educação via bolsas de estudo para o ensino fundamental, o sentido do direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental e a questão do controle sobre os recursos da educação.

O capítulo 3, “Nova Iguaçu: o caso escolhido”, faz uma leitura histórica das relações políticas de Nova Iguaçu, tendo como referências a história da educação no Município e a cultura política local.

O capítulo 4, “A ‘caixa-preta’ da política de bolsas de estudos para o ensino fundamental privado em Nova Iguaçu”, recupera a história das bolsas de estudo em Nova Iguaçu, desde os primeiros “indícios” em 1972, até 2008, quando o Governo Lindberg extingue o “serviço”.

O último capítulo, “A política de bolsas de estudos do ensino fundamental privado em Nova Iguaçu: entre o universalismo de direito à educação e o clientelismo na educação”, desenvolve sobretudo a partir das fontes orais, como a política de bolsas e de educação se materializou em Nova Iguaçu/RJ. Aborda a questão dos recursos da educação, as políticas de bolsas e políticas de acesso ao ensino e do controle sobre os mesmos.

---

<sup>3</sup> Escolheu-se o referencial gramsciano para a análise pois apresenta, como define Coutinho, uma “lúcida elaboração de uma ontologia marxista da práxis política” (Coutinho, 2003, 80). A justa relação ontológica que estabelece entre economia e política, permite-lhe fundar um modo metodologicamente adequado às várias análises concretas de momentos fundamentais da totalidade social. Pois além de indicar as mediações entre economia e política, desenvolve “de modo sistemático, conforme Carlos Nelson Coutinho, a forma pela qual essas mediações são historicamente determinadas, isto é, sofrem modificações (sendo mais débeis ou mais complexas) em função das características concretas de cada formação social determinada, ou, mais precisamente, no caso das sociedades modernas, em função do grau maior ou menor de socialização da política e de autonomia e complexidade da sociedade civil” (Coutinho, 2003, 80).

## **CAPÍTULO 1 - O PÚBLICO, O PRIVADO E O CLIENTELISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Busca-se aqui a aproximação dos fundamentos teóricos, necessários à compreensão das possíveis relações estabelecidas entre universalismo de procedimentos e clientelismo no que se refere às políticas sociais públicas do Estado Moderno. Subjaz a este capítulo, a compreensão a que chega a professora Ana Cristina Vieira a propósito de suas recentes pesquisas em torno das políticas públicas de saúde na Região Metropolitana de Recife, PE, a compreensão de que “as práticas clientelistas podem coexistir com o universalismo de procedimentos, no capitalismo contemporâneo” (VIEIRA, 2002, p. 9). Melhor dizendo, a compreensão de que o velho e o novo modo de fazer política se fazem historicamente presentes em nossa prática política. Neste sentido, para a fundamentação da análise das políticas de bolsa de estudo em Nova Iguaçu/RJ, partiu-se de alguns conceitos de A. Gramsci.

### **1.1 CLIENTELISMO PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL**

Em busca de elementos para compreender a natureza da ação política desenvolvida em Nova Iguaçu/RJ, sobretudo a partir da política de concessão de bolsas de estudo, fez-se uma rápida aproximação às raízes políticas do Brasil moderno. Esta necessidade adveio do entendimento de que resquícios de mandonismo, coronelismo, clientelismo, patrimonialismo e fisiologismo – práticas políticas herdadas do Brasil Colônia, Império e Primeira República – continuam muito presentes nas representações locais (cultura simbólica e política) e com forte influência sobre as ações do Estado que com dificuldade se moderniza na Baixada Fluminense.

Mas, ao se deparar com o clientelismo, percebe-se um fenômeno complexo, de difícil apreensão e relacionado aos conceitos coronelismo e mandonismo. Constatou-se ainda que o clientelismo vai se reiterando e reconfigurando ao longo de nossa história política, mas que, guardadas as nossas diferenças, não é algo específico do Brasil.

Estas constatações evidenciaram que era preciso certa clareza conceitual em torno destes termos para que fosse possível avançar nesse estudo. Mesmo porque, conforme José

Murilo de Carvalho, em “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual” (1997), a imprecisão e a inconsistência no uso não só de conceitos mais universais, como clientelismo e patrimonialismo, mas também de noções específicas, como coronelismo e mandonismo estariam impedindo o avanço nos estudos de poder local e suas relações com o Estado nacional no Brasil (CARVALHO, 1997).

Diante dessas “confusões ou imprecisões conceituais”, Murilo de Carvalho se propôs tratar dos termos coronelismo, mandonismo e clientelismo. Para ele, estes “três conceitos relacionados, mas não sinônimos, guardando cada um sua especificidade”. (CARVALHO, 1997, s/p). O autor discutiu esses conceitos ressaltando que na seleção e uso dos mesmos “estão embutidas visões macrossociais distintas da evolução histórica do país e das do Brasil de hoje” (CARVALHO, 1997, s/p). Sem retomar sua argumentação, são apresentados a seguir os sentidos destes conceitos complexos a partir deste e outros autores.

### 1.1.1 Coronelismo

Seguindo Carvalho, inicia-se com o conceito “coronelismo” De acordo com o “Dicionário de ciências sociais” da FGV, o termo coronelismo é um:

[...] neologismo surgido na década de 30, formado de *coronel* mais o sufixo *ismo*, para designar de forma geral certas práticas políticas e sociais próprias do meio rural e das pequenas cidades do interior brasileiro. O sentido atual do termo tem relação histórica com a hierarquia dos postos da Guarda Nacional, milícia civil e descentralizada instituída a partir de 18 de agosto de 1831, no início do período regencial. (BARBOSA, L.; DRUMOND, J., 1986, p. 274 – grifo do autor).

Murilo de Carvalho volta ao clássico *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal (1997). Antes, porém, procura recuperar de uma obra mais recente o que para Leal<sup>4</sup> seria central ao conceito coronelismo:

[...] o que procurei examinar, nas palavras de Leal, foi sobretudo o sistema. O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município (LEAL, 1980, p. 13 - apud CARVALHO, 1997).

<sup>4</sup> LEAL, Victor Nunes. **O coronelismo e o coronelismo de cada um**. Rio de Janeiro: Dados, 1980. vol. 23, nº 1, pp. 11-14.

Em dois parágrafos, logo no início do primeiro capítulo de *Coronelismo, enxada e voto*, Leal afirma que concebe o coronelismo como uma forma de adaptação entre o antigo poder privado e um regime de extensa base representativa:

[...] concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, observa, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”. (LEAL, 1997, p. 40 – grifo nosso).

Em uma definição sintética, Leal expressa o coronelismo como sistema: “o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. (LEAL, 1997, p. 40). O que, conforme nosso entendimento, Gramsci caracterizaria como transformismo.

Historicamente datado, o coronelismo, que floresceu durante a Primeira República (1889-1930), “surge, conforme Leal, na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica”. Carvalho (1997) explica que o fato político foi o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo que criou um novo ator político com amplos poderes, o Governador de Estado. Diferentemente, o antigo Presidente de Província, durante o Império, embora de confiança do Ministério, não tinha poder próprio nem condições de construir suas bases de poder na Província à qual era, muitas vezes, alheio. Já o governador republicano, eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual:

Em torno dele, expõe Carvalho, se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. Seu poder consolidou-se após a política dos estados implantada por Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos ‘pela política dominante no respectivo estado’ (SALES, 1908<sup>5</sup>, 252). (CARVALHO, 1997, s/p).

A conjuntura econômica, segundo Leal, era a decadência econômica dos fazendeiros. Fato que acarretava o enfraquecimento do poder político dos coronéis em face de seus dependentes e rivais. A manutenção desse poder implicava a presença do Estado, que desta forma expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos de terra. Assim, “o coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o

<sup>5</sup> SALES, Campos. **Da propaganda à presidência**. São Paulo: s/e, 1908.

governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel”. (CARVALHO, 1997, s/d).

Neste sentido, para Leal (1997, p. 78) o coronelismo “é muito menos produto da importância dos senhores de terras, do que da decadência”. Completa seu pensamento identificando as duas fraquezas sobre as quais ele se assenta:

[...] fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades (LEAL, 1997, p. 78).

Assim para Leal, o coronelismo é um sistema político nacional “dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 1997, p. 276), poder baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos:

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. (CARVALHO, 1997, s/p – grifo nosso).

Desse compromisso fundamental de apoio mútuo entre coronéis e governo, Leal (1997, p. 41) destaca, “resultam as características secundárias do sistema ‘coronelista’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo<sup>6</sup>, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”.

Para Carvalho (1997), o coronelismo simbolicamente morreu em 1930, quando o compromisso fundamental de apoio mútuo entre coronéis e governo foi quebrado com a prisão dos grandes coronéis baianos. Morreu o coronelismo como sistema, mas muitos coronéis como indivíduos continuaram a desempenhar práticas clientelistas e de mando em seus redutos, o que tem contribuído para as confusões e imprecisões conceituais.

Esta longa abordagem do conceito coronelismo foi feita porque ajuda a precisar os conceitos mandonismo e clientelismo, pois envolve relações de mando e traços de natureza clientelista.

---

<sup>6</sup> “Filhotismo, expresso num regime de favores aos amigos e de perseguições aos adversários” (LIMA Sobrinho, 1997, p. 17).

### 1.1.2 Mandonismo

Estritamente ligada à idéia de coronelismo encontra-se a postura de mandonismo. O mandonismo, característico da política tradicional desde o tempo colonial, sobrevive ainda hoje em regiões isoladas pelo Brasil. Sua história confunde-se com a história da formação da cidadania. Para Carvalho (1997, s/p), “a tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos”. O mandonismo:

[...] refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. (CARVALHO, 1997, s/p).

Neste sentido, fica claro entender o coronelismo como um momento particular do mandonismo, como o momento em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo.

### 1.1.3 Clientelismo

Da mesma forma, que mandonismo, *clientelismo* é um outro conceito confundido com o de coronelismo. No entanto, Carvalho observa que se trata de:

[...] um fenômeno muito mais amplo. [...] assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos. (CARVALHO, 1997, s/p – grifo nosso).

O clientelismo, assim como o mandonismo, perpassa toda a nossa história política. Mas suas trajetórias são distintas. O clientelismo, na medida em que pode mudar de parceiros, aumenta e diminui ao longo da história. O mandonismo, à medida do avanço da cidadania tende a percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente.

Alfio Mastropaolo (2000, p. 177) encontrou, na ciência política, os termos clientela, clientelismo, tanto “nas pesquisas sobre modernização política e sobre as realidades sociais em transformação entre o tradicional e o moderno”, como nas pesquisas “fora do âmbito das

transformações sociais atrasadas ou em transição”. Estas últimas referidas especificamente aos contextos políticos norte-americano e europeu. Os estudos de Mastro Paolo têm demonstrado que “o modo capitalista de produção e a organização política moderna, apoiada num aparelho político-administrativo centralizado”, embora se compenetrem, “não conseguiram abalar completamente as relações tradicionais e o sistema político preexistente”.

Neste sentido, pondera o autor:

[...] embora o impacto com as estruturas do mundo moderno provoque rupturas na rede de vínculos da clientela, embora as relações de dependência pessoal sejam formalmente excluídas, tudo isso tende, contudo, a sobreviver e adaptar-se, seja em face de uma administração centralizada, seja em face das estruturas da sociedade política (eleições, parlamento, partidos). (MASTROPAOLO, 2000, p. 177s).

Em fases mais recentes da história brasileira, as relações clientelísticas no meio urbano têm se dado entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados, vereadores, políticos de profissão, em geral, trocam votos por empregos, e serviços públicos, como no caso aqui em estudo, por bolsas de estudo, que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Neste sentido, o clientelismo político refere-se à prática eleitoreira de privilegiar uma clientela em troca de seus votos, à troca de favores entre quem detém o poder e quem vota. Em suma, refere-se à prática de políticos de profissão que, se colocando acima dos cidadãos:

[...] oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.) [...] esta forma de clientelismo, à semelhança do clientelismo tradicional, tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos ‘civis’ autônomos (MASTROPAOLO, 2000, p. 178 – grifo nosso).

Como se percebe a partir dessas reflexões, o clientelismo está associado ao uso, à apropriação dos recursos públicos em benefício privado: “No caso do clientelismo, temos (...) uma forma semipessoal de uso dos fundos públicos beneficiando diretamente eleitores potenciais e indiretamente o autor da prática clientelista.” (PEREIRA, 1989, s/p – grifo autor).

No entanto, não pode ser esquecido que a noção de clientelismo implica relações assimétricas de poder, troca entre atores de poder desigual. De fato, o termo *clientela*, do qual deriva clientelismo, designa “relações entre indivíduos desiguais sob o ponto de vista da riqueza ou do poder, em virtude das quais o superior concede prestação ao inferior, em troca

de prestações determinadas pelo costume” (THINES; LEMPEREUR, 1984, p. 170).

Especificando:

[...] no caso do clientelismo político, tanto no de representação como no de controle ou burocrático, (...) o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite. (CARVALHO, 1997, s/p).

Assim, de um modo geral, clientelismo, “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. (CARVALHO, 1997, s/p). No entanto, dos três conceitos aqui tratados, observa Carvalho, o mais polêmico é o de clientelismo. “Na literatura internacional, muitos não concordam em restringi-lo à idéia de atributo de um sistema; outros querem aplicá-lo apenas à política local; outros ainda o vêem como sistema global” (CARVALHO, 1997, s/p).

#### 1.1.4 Fisiologismo

Não seria possível avançar nesta reflexão sem se referir ao conceito “fisiologismo político”. Trata-se de um termo muito em voga nas análises políticas no Brasil, mas que ainda permanece muito impreciso e até mesmo ausente do léxico político. Das poucas definições encontradas, uma delas identifica fisiologismo e clientelismo:

No Brasil inventou-se uma palavra nova e muito expressiva para significar clientelismo: fisiologismo. O político fisiológico é um oportunista por definição. É uma pessoa que transforma a política em um negócio como qualquer outro – em um negócio em que o político usa seu poder político para realizar trocas, para prestar e receber favores. É um fisiológico porque coloca os interesses pessoais e materiais acima das idéias, acima dos princípios e valores morais que deveriam presidir a ação política”. (PEREIRA, 1989, s/p – grifo do autor).

Mas, há outras definições de fisiologismo:

Fisiologismo é um tipo de relação de poder político em que as ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores,<sup>7</sup> favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais. É um fenômeno que ocorre frequentemente em parlamentos, mas também no poder executivo, estreitamente associado à corrupção política. Os

<sup>7</sup> RESENDE, Enio. **Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras**. 2 ed. São Paulo: Summus, 1992.

partidos políticos podem ser considerados fisiologistas quando apóiam qualquer governo independente da coerência entre as ideologias ou planos programáticos. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fisiologismo>, acesso em 30/12/2009 – grifo nosso).

Em que pese a confiabilidade desta segunda fonte, entende-se que ela pode ajudar a afinar o conceito de fisiologismo. É possível perceber que as definições são similares e apresentam nuances que parecem significativas para aprimorar o conceito. Ambas definições relacionam, senão explícita, implicitamente, fisiologismo e clientelismo e caracterizam-no como um comportamento político associado à corrupção política, pautado pela troca de favores, pela incoerência ideológica e programática. No entanto, se o conceito em Pereira deixa claro que esta prática política implica no uso dos fundos públicos, o que o caracterizaria como comportamento patrimonialista, a segunda definição localiza no parlamento e no poder executivo o espaço próprio da ação fisiológica. Por outro lado, enquanto a primeira definição parece referida mais a comportamentos individuais de políticos, a segunda refere esta prática também à ação de partidos fisiologistas.

### **1.1.5 Impropriedades conceituais**

A partir dessas aproximações, Carvalho passa a discorrer sobre impropriedades conceituais em torno do uso dos conceitos sociológicos e políticos como clientelismo, feudalismo e patrimonialismo, representação e cooptação. Como, por exemplo, “sobre o relacionamento inadequado dos conceitos de feudalismo e patrimonialismo aos de cooptação e representação” (CARVALHO, 1997, s/p).

Há que se destacar que esta reflexão de Carvalho (1997, s/p) desenvolve-se a partir dos referenciais de Marx e Weber sobre a evolução das sociedades ocidentais. “Na formulação de Marx, sem que aqui dele divirja Weber, o modo capitalista de produção, base da política de representação de interesses, evolui do modo feudal de produção”. A diferença entre eles:

[...] está no fato de que o primeiro se concentra na sequência feudalismo-capitalismo, ao passo que Weber admite também, mesmo no Ocidente, a alternativa derivada do patrimonialismo. Marx relega a última possibilidade ao modo asiático de produção (CARVALHO, 1997, s/p).

Como consequências teóricas desses tipos de evolução política do País, Carvalho pondera que:

[...] da postulação do patrimonialismo deriva um estilo político baseado na cooptação, no clientelismo, no populismo, no corporativismo de Estado. Ao reverso, da postulação do feudalismo, da independência do senhorio rural em relação ao Estado, deriva um estilo político baseado na representação de interesses, nos partidos, na ideologia. (CARVALHO, 1997, s/p).

Fica evidenciado que esta observação traz sérias implicações metodológicas para esta pesquisa. Carvalho destaca ainda a importância de se detectar a natureza da dominação existente na história brasileira. Para o autor:

[...] faz enorme diferença se ela (a dominação) procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes gerado na sociedade de mercado que surgiu da transformação do feudalismo na moderna sociedade industrial, via contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político; ou se ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo (CARVALHO, 1997, s/p).

Toda esta discussão abre caminho para as reflexões gramscianas sobre as formas de transformação da sociedade de tipo ocidental e oriental e para o pensamento de intelectuais brasileiros que pesquisaram a sociedade brasileira procurando desvendar como nos constituímos como nação. Entre eles os marxistas Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes.

### **1.1.6 Raízes políticas do Brasil contemporâneo**

Ao aproximar-se das raízes políticas do Brasil Contemporâneo, se buscou referência à prática clientelística portuguesa no período da colonização expressa no conceito “redes clientelares” (XAVIER; HESPANHA,1993), modo de fazer política que se estende, nos séculos XVII e XVIII, da Corte Portuguesa às Colônias, em particular, ao Brasil e em específico à Baixada Fluminense, pois era “periferia”, a “*umland*”<sup>8</sup> da província do Rio de Janeiro, Capital administrativa da Colônia desde 1763.

---

<sup>8</sup> “Em 1700, conforme Russel-Wood, a ‘*umland*’ do Rio de Janeiro era a baixada fluminense”, isto é, era a região imediatamente contígua ao núcleo Rio de Janeiro (RUSSEL;WOOD, 1998, pp. 220 e 237 – grifo nosso).

O conceito de “redes clientelares”, conforme os autores, – se apóia em fontes jurídicas e morais das Idades Média e Moderna e no caráter microfísico, onipresente nas relações de natureza política – quer expressar os diferentes e menos evidentes níveis das “razões da política” e os mecanismos de instauração da ordem nas sociedades pré-contemporâneas. Nestas, ordens normativas estruturantes dos modos de ver, pensar e agir, constituem o universo mental que, de acordo com os autores, condicionam as representações e as práticas sociais de então:

Razão pela qual relações de natureza meramente institucional ou jurídica tinham tendência para se misturarem e coexistirem com outras relações paralelas (que no nosso imaginário, ainda segundo os autores, ganhariam inevitavelmente um tom espúrio e ilegítimo) que se assumiam como tão ou mais importantes do que as primeiras, e se baseavam em critérios de amizade, parentesco, fidelidade, honra, serviço. De facto, relações que obedeciam a uma lógica clientelar, como a obrigatoriedade de conceder mercês aos ‘mais amigos’, eram situações sociais quotidianas e corporizavam a natureza mesma das estruturas sociais, sendo portanto, vistas como a ‘ norma’. A verdade é que estas atitudes foram sendo progressivamente marginalizadas (no sentido inverso ao progresso do aparelho de ‘Estado’), até adquirirem o epíteto de corruptas, e são atualmente conotadas como situações de ‘anormalidade’ institucional. (XAVIER; HESPANHA,1993, p. 381).

Entendem, pois, os autores, por “redes clientelares” as redes familiares e institucionais que condicionavam e que, de algum modo, definiam as “razões da política” (assim como a prática da “retribuição devida” aos serviços) a considerar as mercês com algo patrimonializado. Fenômeno, não exclusivo da Corte e dos ambientes políticos, que funcionava, na relação do rei com seus súditos, como um excelente instrumento para a luta política. (XAVIER; HESPANHA,1993, p. 392).

Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes buscaram responder “de que modo e por que vias o Brasil evoluiu da situação colonial originária, através do Império e das várias repúblicas, para a constelação histórico-social que se apresenta hoje” (COUTINHO, 2000, 221).

Caio Prado Jr., em específico, embora admitisse a sequência evolutiva feudalismo-capitalismo das sociedades ocidentais propugnada por Marx, entendia que o Brasil já era há muito capitalista e estava, portanto, pronto para o socialismo, sem ter de passar antes pela revolução burguesa. Sua insistência nessa via não-clássica de passagem de nosso País ao capitalismo (isto é, de o Brasil jamais ter sido feudal ou semifeudal e, por isso, não ter carecido de uma “revolução agrária e anticapitalista” para se tornar moderno e capitalista)

(PRADO Jr., 2004, p. 39) ajuda a entender as vias do Brasil para o capitalismo e que possíveis efeitos tiveram, por exemplo, na constituição de nossa cultura política.<sup>9</sup>

Caio Prado Jr. registra “com sagacidade e criatividade, as bases materiais e os processos políticos que geraram uma formação social certamente capitalista (o Brasil moderno), mas assinalada por características profundamente autoritárias e excludentes” (COUTINHO, 2000, p. 235).

Caio Prado Jr. retrabalha o conceito de “via prussiana”, elaborado por Lênin, com objetivo principal de conceituar a modernização agrária no Brasil. Característico dessa via “não-clássica” ou “prussiana” é precisamente a complexa articulação entre “progresso” (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem). Caio Prado Jr. aponta traços específicos de “adaptação conservadora” no Brasil devido à peculiaridade brasileira de exploração rural de tipo colonial, fundada em relações escravistas de trabalho (COUTINHO, 2000).

Gramsci classifica o movimento do liberalismo moderado e conservador (na Europa, a partir da revolução francesa) como restauração-revolução. Trata-se, segundo o autor, de uma prática política desenvolvida pelas velhas classes em que, para tentarem salvar a sua posição política e econômica, buscam satisfazer as exigências revolucionárias em pequenas doses, legalmente, de modo reformista, evitando assim a reforma agrária e, notadamente, a sublevação das massas populares (GRAMSCI, 1999, 298s – CC 10, § 9 – parte I).

Neste sentido, o conceito gramsciano de “revolução passiva”, utilizado para determinar esses processos sociais e políticos de transformação “pelo alto”, se apresenta fecundo para a análise histórica da via “não-clássica” de passagem do Brasil para o capitalismo, e das estratégias utilizadas ao longo de nossa história pelas classes dominantes para se manterem no poder:

Revolução passiva” consiste numa sequência de manobras “pelo alto”, de conciliações entre diferentes segmentos das elites dominantes, com a conseqüente exclusão da participação popular<sup>10</sup>. Decerto a “revolução passiva” opera mudanças necessárias ao ‘progresso’, mas o faz no quadro da conservação de importantes elementos sociais, políticos e econômicos da velha ordem. As massas, desorganizadas e reprimidas, fazem sentir sua presença, mas sobretudo através de movimentos sem incidência efetiva, algo que Gramsci chamou de “subversivismo esporádico e elementar”. E um dos modos pelos quais as classes dominantes

<sup>9</sup> Entende-se a cultura política como “prática viva e atuante”, como resultado de um processo de “interação permanente entre valores antigos (...) e valores novos” que a constrói cotidianamente, por meio de um jogo de reciprocidade (GOHN, 2005, p. 56s – grifo nosso). Destaca-se ao longo da obra, de forma até recorrente, práticas do cotidiano político que são expressões desta cultura política.

<sup>10</sup> “Os Bestializados”, 1987, obra do historiador José Murilo de Carvalho é exemplar das “manobras pelo alto” recorrentes no Brasil. Nesta, Murilo de Carvalho narra como a população do Rio de Janeiro, sem entender o que acontecia, assistiu “bestializada” a Proclamação da República.

quebram a resistência à sua dominação, é a cooptação das lideranças dos grupos opositores (COUTINHO, 2000, p. 231).

Processo, este, chamado por Gramsci de “transformismo”. “O transformismo significa um método para implantar um programa limitado de reformas, mediante a cooptação pelo bloco no poder de membros da oposição” (nota 72 dos editores in GRAMSCI, 2002a, p. 396).

Ao caracterizar a vida estatal italiana, a partir de 1948, isto é o *Risorgimento* italiano, como transformismo, Gramsci lança luzes para a compreensão da vida política brasileira, particularmente em sua contemporaneidade:

Pode-se dizer que toda a vida estatal italiana, a partir de 1848, é caracterizada pelo transformismo, ou seja, pela elaboração de uma classe dirigente cada vez mais ampla, nos quadros fixados pelos moderados depois de 1848 e o colapso das utopias neoguelfas e federalistas, com a absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos (GRAMSCI, 2002b, p. 63 - CC 19, § 24).

Florestan Fernandes, assim como Caio Prado Jr, diverge da imagem de que o Brasil seria um País “atrasado”, semicolonial e semifeudal bloqueado em seu desenvolvimento para o capitalismo. Para ambos, o Brasil contemporâneo é um país plenamente capitalista que teria experimentado uma “revolução burguesa”, mas de tipo “não clássico”.

Em “A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica” (1975), Florestan Fernandes, que também escreveu sobre a formação de nossa história, volta-se à “formação [...] dos nossos impasses históricos, o capitalismo inconcluso e insuficiente, o modo como as grandes contradições históricas se propõem como desafio numa situação como essa”. (MARTINS, 2006, p. 11).

No entanto, diferentemente de Caio Prado Jr., Fernandes, afirma nesta obra, que o Brasil não era capitalista nas épocas colonial e imperial, razão pela qual sua classe dominante – formada por latifúndios escravistas – se orientava pela “racionalidade patrimonialista”, (COUTINHO, 2000, p. 252), valendo-se de um conceito *weberiano*.<sup>11</sup>

Para Fernandes, sintetiza Coutinho, “a peculiaridade de nossa revolução burguesa resultaria essencialmente do fato de que a mesma se processa num país dependente, primeiro do colonialismo, hoje do que ele chama de ‘imperialismo total’” (2000, p. 255) (cf FERNANDES, 2006, p. 355).

---

<sup>11</sup> Ver FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica** 5 ed.. São Paulo: Globo, 2006; sobretudo as páginas 109-177.

Numa outra linha, Raymundo Faoro (2001) e o liberal Simon Schwartzman (1982), também recorrem ao conceito *weberiano* de “Estado patrimonialista”, para explicar as origens históricas do pensamento e do comportamento social e das ações de força, para interpretar o sistema político brasileiro.

Faoro, no entanto, adverte no Prefácio à segunda edição de “Os donos do poder: formação do patronato brasileiro”:

[...] este livro não segue, apesar de seu parentesco, a linha de pensamento de Max Weber. (...) De outro lado, o ensaio se afasta do marxismo ortodoxo, sobretudo ao sustentar a autonomia de uma camada de poder, não diluída numa infra-estrutura esquemática, que daria conteúdo econômico a fatores de outra índole. (FAORO, 2001, p. 13).

Faoro entende que o Brasil seguiu a evolução de Portugal que, desde o século XIV, se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos formou-se um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. Esta minoria dissociada da nação é que domina, dela saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, conforme Faoro, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo (FAORO, 2001).

Faoro desvela as relações de poder político peculiares à história brasileira, derivadas do aparelhamento estatal:

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida de instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio. As respostas às exigências assumem caráter transacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo se dilua. (FAORO, 2001, p. 834).

Estrutura patrimonial de persistência secular, a resistir galhardamente à experiência capitalista (FAORO, 2001, p. 822):

A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário. [...] O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros de seu estado-maior. (FAORO, 2001, p. 837).

Ciente da existência de interesses subjacentes aos manifestos na esfera política, Schwartzman entende que “o processo político tem objetivos e mecanismos próprios que, embora não sejam independentes e isolados dos processos que se desenvolvem na esfera produtiva, só podem ser entendidos em sua especificidade”. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 14).

Em contraposição ao que foi desenvolvido até o momento em torno da “cultura política”, Schwartzman, argumenta a respeito dos limites das teorias da “cultura política” e da “modernização” para explicar a realidade política brasileira. Para ele:

Os teóricos da ‘cultura política’ tendem a buscar nas particularidades de um determinado sistema político a explicação das diferenças entre a realidade e o modelo de representação de interesses [...] deixando pouco espaço [...] para explicações mais estruturais. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 15).

Entende-se como importante sua crítica, pois sem ela corre-se o risco do politicismo na análise aqui proposta. No entanto, pauta-se esta análise na visão da totalidade concreta (Kosik) própria das abordagens metodológicas marxistas e gramscianas, na articulação dialética entre estrutura e superestrutura, denominada “Bloco Histórico” em Gramsci.

Avançando na crítica, Schwartzman afirma que as teorias de modernização social, ou desenvolvimento político, “tendem a afirmar que o país ‘ainda’ não desenvolveu condições adequadas para o surgimento de fortes grupos de interesses, que emergiriam quando aumentassem os níveis de diferenciação institucional, valores modernos, etc.” (SCHWARTZMAN, 1982, p. 15s).

Para Schwartzman, o Brasil “é um país que se tem transformado, de acordo com linhas próprias, em função do tipo de colonização que sofreu e das relações que manteve com os centros mais dinâmicos da economia internacional” (1982, p. 17). No entanto, “estas linhas próprias [...] são, para o autor, perfeitamente ‘modernas’, ainda que não ‘desenvolvidas’, e devem ser consideradas dentro de um marco conceitual específico e novo” (idem). Daí seu recurso à noção weberiana de “patrimonialismo”, segundo ele, ainda explorada de forma insuficiente.

Conforme este autor, “o termo ‘patrimonialismo’ [...] é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 43).

Caracterizando o patrimonialismo, Schwartzman afirma: “nos sistemas tradicionais não havia diferença entre as esferas política e econômica da sociedade” (SCHWARTZMAN, 1982, p. 22). Da mesma forma, em que:

[...] a ligação íntima entre esses aspectos é também uma característica predominante de sociedades em que o aparato estatal é grande e multifuncional e antecede, historicamente, ao surgimento de grupos de interesses autônomos e articulados. Nesses contextos, a busca do poder político não é simplesmente feita para fazer prevalecer esta ou aquela política, mas visa à posse de um patrimônio de grande valor, o controle direto de uma fonte substancial de riqueza. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 22).

Neste sentido, Schwartzman (1982, p. 23) propõe, para uma análise de um sistema político, “uma relação íntima entre ‘patrimonialismo’ - uma característica mais estrutural – e ‘cooptação política’<sup>12</sup> - elemento próprio do nível político – relação esta sugerida pela expressão ‘patrimonialismo político’”. E alerta: “uma vez estabelecida esta relação genérica, o importante é ver como ela varia, como se relaciona com outras formas de participação política e como afeta o processo de mudança social e política” (SCHWARTZMAN, 1982, p. 23).

Schwartzman situa a origem do patrimonialismo brasileiro no processo de ocupação espacial do Brasil. Para ele, a estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo transplantada de Portugal, inicialmente com o estabelecimento do Governo Geral em 1548, posteriormente, em 1808, com a transferência da Corte portuguesa para o Rio e mantida quando da independência em 1822, nunca foi completamente eliminada (SCHWARTZMAN, 1982).

A partir desses argumentos, é mister perguntar-se se não estaria aí, neste formato patrimonialista de Estado, também presente na história recente do Brasil, uma das origens das dificuldades da emergência de sujeitos “políticos autônomos”, de “sujeitos políticos de novo tipo”.

Pois a própria luta por “audiência pública” (SILVA, 1994; 2004) para negociações diretas com o Prefeito, a grande bandeira que, nas décadas de 70 e 80, o movimento popular, mais especificamente, a Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu, desenvolveu contra o clientelismo local, acabou contraditoriamente sendo expressão de uma cultura política patrimonialista arraigada no próprio movimento. Mesmo porque essa sua tentativa frustrada de desvencilhar-se do clientelismo dos vereadores, acabaria por incorrer no que Murilo de Carvalho, em “Cidadania no Brasil – o longo caminho”, designa como

---

<sup>12</sup> A expressão “cooptação política”, conforme Schwartzman, (1982, pp. 23 e 53) refere-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo, processo pelo qual o Estado trata de submeter a sua tutela formas autônomas de participação.

“estadania”. E por “estadania” entende o autor a visão e as práticas políticas orientadas para o executivo, para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação legislativa (CARVALHO, 2007).

É interessante ainda ter como referência a obra de Edson Nunes, sua tese de doutoramento, “A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático”. Nesta o autor desenvolve uma relevante tese sobre a institucionalização, ainda que informal, do clientelismo no Brasil. O autor argumenta que desde o Estado Novo houve um processo de centralização e de “nacionalização” dos recursos para o clientelismo e que desta forma os arranjos clientelistas foram integrados na moderna ordem capitalista brasileira (NUNES, 2003). Conforme Nunes, para colocar o Brasil no rumo da industrialização, da modernidade, Vargas usou de dois instrumentos cruciais para garantir o processo de modernização do País e de “esvaziamento de conflitos sociais” (NUNES, 2003, 41), o corporativismo de Estado e o clientelismo. Neste sentido, parece correta a afirmação de Vieira de que “as práticas clientelistas podem coexistir com o universalismo de procedimentos, no capitalismo contemporâneo” (VIEIRA, 2002, p. 9).

## 1.2 O “VELHO E NOVO” NA POLÍTICA

Nos “Cadernos do Cárcere”, encontra-se uma linha de reflexão utilizada por Gramsci para analisar o *Risorgimento* italiano<sup>13</sup>, e que dele toma-se emprestada pois parece dar conta da complexidade do problema aqui em questão. Trata-se do par “velho” e “novo” utilizado de forma recorrente por Gramsci, seja explícita, seja implicitamente, termos que justapostos conferem a ele uma fecunda linha de reflexão para análise da sociedade italiana. Na verdade uma linha de reflexão, onde a unidade dialética “velho/novo” é uma constante, e que consegue expressar a complexidade, a reciprocidade e a dinamicidade (historicidade) de forças opostas na práxis política. Assim, esta linha de reflexão indicou que a análise-síntese

---

<sup>13</sup> O *Risorgimento* italiano é o movimento de constituição da Itália moderna, que pode ser demarcado no período de 1815 a 1870. Processo de unificação do País, ao juízo de Gramsci, caracterizado por uma nítida hegemonia das forças moderadas liberais sobre as democráticas. (GALASSO, Giuseppe. **Risorgimento**. s/d).

deveria estar procedendo por pares de conceitos, justapostos, ao mesmo tempo complementares e excludentes: público-privado, público-clientelismo, direito-social-educação individual. Isto é, não se estaria simplesmente descartando as categorias, os conceitos até então definidos, antes, estar-se-ia redimensionando a abordagem aos mesmos a partir dos três significados da dialética identificados por Bobbio em Gramsci: a “ação recíproca”, o processo “tese/antítese/síntese” e a “conversão da quantidade em qualidade e vice-versa”:

Podem-se distinguir, pelo menos dois significados fundamentais: o significado de ‘ação recíproca’ e o de ‘processo por tese, antítese e síntese’. O primeiro significado aparece quando o adjetivo ‘dialético’ vem unido à ‘relação’, ‘conexão’, talvez mesmo ‘unidade’. O segundo, quando vem unido a ‘movimento’, ‘processo’, ‘desenvolvimento’. (...) A esses dois significados, Engels – em *Dialética da Natureza* – acrescenta outro. Para ele, as leis da dialética são três, ou seja, além da lei da integração dos opostos (ação recíproca) e da lei da negação da negação, há também a lei ‘da conversão da quantidade em qualidade e vice-versa’. (BOBBIO, 2002, p. 31).

Desses significados fundamentais da dialética, Bobbio destaca que, Gramsci faz uso da dialética no sentido de “ação recíproca” ao tratar da relação “intelectuais/massa”, “teoria e prática”, estrutura e infraestrutura:

- “O significado da expressão (‘dialética intelectuais/massa), comenta Bobbio, é que intelectuais e massa não são termos sem relação e nem mesmo em relação unívoca, mas são termos em relação **biunívoca**” (BOBBIO, 2002, pp. 31s);
- Quanto à “identidade entre teoria e prática, continua Bobbio, Gramsci entende identidade dialética no sentido de teoria que se justifica praticamente e de prática que se justifica teoricamente” (cf., por exemplo, CC 15, § 22) (BOBBIO, 2002, p. 32);
- Partindo do que diz Gramsci: “O raciocínio se baseia na reciprocidade necessária entre estrutura e superestruturas (**reciprocidade que é precisamente o processo dialético real**)” (CC 8, § 182), Bobbio chama a atenção que “o uso mais freqüente do termo ‘dialética’, entendido como ação recíproca, encontra-se em Gramsci a propósito da relação estrutura/superestrutura, ou seja, daquele composto ou síntese que ele chama de ‘bloco histórico” (BOBBIO, 2002, p. 32 – grifo do autor).

Quanto ao termo “dialética”, que corresponde ao significado de “processo tese/antítese/síntese”, observa Bobbio, é aquele de uso “mais freqüente e também indubitavelmente mais importante” na linguagem gramsciana. Fundamentalmente conflui nos conceitos de “devir” e “catarse” enquanto concepção dialética da história: “uma concepção segundo a qual o decurso histórico procede por negação e negação da negação” (BOBBIO, 1999, p. 33 – grifo nosso). Neste sentido, Bobbio destaca que para Gramsci “A fixação do

momento ‘catártico’ torna-se assim, ao que me parece, destaca Gramsci, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis; o processo catártico coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético.”(CC 10, II, § 6). Concepção da história (e da natureza), continua Bobbio, que está estreitamente ligada à ideia de que a realidade histórica “é contraditória; e que a dialética é o instrumento adequado para compreendê-la e, compreendendo-a, superar suas contradições”. (BOBBIO, 1999, p. 33s).

Mas voltando à linha de reflexão, “o velho e o novo”, pergunta-se em quais situações Gramsci se utiliza dela? Para responder, na falta de uma palavra na língua portuguesa capaz de expressar a riqueza dessa linha de reflexão, há que recorrer-se ao termo alemão “*Aufheben*”, utilizado na Fenomenologia do espírito:

O superar [*Aufheben*] apresenta o seu duplo sentido verdadeiro, o que vimos no negativo; ele é ao mesmo tempo um negar (*Negieren*) e um conservar (*Aufbewahren*); o Nada, como o Nada do este, conserva a imediatidade e é ele próprio sensível, mas (é) uma imediatidade universal (HEGEL apud TREIN, 1986, 142 – grifo do autor).

Diz ainda na obra “Ciência da lógica”:

Superar [*Aufheben*] tem na língua [alemã] um duplo sentido; tanto significa conservar, *manter*, como ao mesmo tempo fazer cessar, *pôr um fim*. O próprio conservar [*Aufbewahren*] contém já em si o negativo, que tira algo de sua imediatidade e assim de um Ser determinado, aberto às influências exteriores, para conservá-lo. Por conseguinte, o superado é simultaneamente o conceito, que perdeu somente a sua imediatidade, mas por causa disso não é destruído (HEGEL apud TREIN, 1986, p. 142 – grifo do autor).

Como se percebe, guardadas as diferenças entre a filosofia especulativa hegeliana e o imanentismo gramsciano, a dialética “velho e novo” já estava posta pela filosofia hegeliana.

Voltando a Gramsci, pode-se perceber que o uso que ele faz da linha de reflexão “velho e novo” é uma constante, seja explícita, seja implicitamente; uso quase sempre associado a sentidos como oscilar, substituir, combinar, destacar, nascer, morrer, destruir, criar, desenvolver, lutar, conservar, subordinar, desagregar. Verbos esses quase sempre associados a pares de substantivos, tais como:

Coesão/desagregação, adesão/não adesão, pensar caótico/pensar unitário; massas populares/classes dirigentes, ideologia/concepções do mundo, crise (de autoridade)/hegemonia, Reforma/Contra-Reforma, conservação/revolução, consenso/ coerção, direção/dominação, sociedade civil/sociedade política, orgânico, combinação variável/combinção, necessidade/liberdade, força avançada/força retrógrada, progresso/atraso, destruidor/criador, passado/presente, atitude crítico-polêmica/atitude

dogmática, fase econômico-corporativa/fase-hegemônica (de consenso ativo), condições subjetivas/condições objetivas, intelectuais tradicionais/intelectuais de novo tipo, guerra de movimento/guerra de posição; revolução/restauração.

A título de exemplificação cabe destacar alguns textos onde Gramsci explicita os termos “velho e novo” na relação dialética:

No § 12 do CC 11, em que fundamentalmente aborda a filosofia da práxis, Gramsci relaciona a difusão das novas concepções de mundo ao “velho e novo”. Ao entrar no mérito do processo de difusão das novas concepções de mundo, Gramsci comenta entre parênteses, “neste processo de difusão (que é, simultaneamente, de substituição do velho e, frequentemente, de combinação entre o novo e o velho)” (grifo nosso). No mesmo parágrafo, destaca como acontece o processo de mudança de concepção nas “massas populares, que mais dificilmente mudam de concepção e que, em todo caso, jamais a mudam aceitando a nova concepção de forma ‘pura’, por assim dizer, mas – apenas e sempre – como combinação mais ou menos heteróclita e bizarra. Destaca ainda que para a massa popular “a forma racional, logicamente coerente, a perfeição do raciocínio [...] está longe de ser decisiva; ela pode ser decisiva apenas secundariamente, quando determinada pessoa já se encontra em crise intelectual, oscila entre o velho e o novo, perdeu a confiança no velho e ainda não se decidiu pelo novo, etc.” (grifo nosso). E conclui afirmando que “as novas convicções das massas populares são extremamente débeis, notadamente quando estas novas convicções estão em contradição com as convicções (igualmente novas) ortodoxas, socialmente conformistas de acordo com os interesses das classes dominantes” (GRAMSCI, 1999, p. 108s - CC 11, § 12 – grifo nosso).

Gramsci também relaciona, ainda que de forma implícita, “velho e novo” à concepção subjetiva da realidade:

[...] o conceito de estrutura (...) deve ser concebido (...) historicamente, como o conjunto das relações sociais nas quais os homens reais se movem e atuam, como um conjunto de condições objetivas (...). A Filosofia da práxis está relacionada não só ao imanentismo, mas também à concepção subjetiva da realidade, precisamente enquanto inverte, explicando-a como fato histórico, como ‘subjetividade histórica de um grupo social’, como fato real, que se apresenta como fenômeno de ‘especulação’ filosófica e é simplesmente um ato prático, ou seja, a forma de um concreto conteúdo social e o modo de conduzir o conjunto da sociedade a forjar para si uma unidade moral. A afirmação de que se trata de ‘aparência’ (...) é a simples afirmação da sua ‘historicidade’, do seu ser ‘morte-vida’, do seu tornar-se caduca porque uma nova consciência social e moral se está desenvolvendo, mais abrangente, superior, que se afirma como única ‘vida’, como única ‘realidade’ em confronto com o passado morto, e, ao mesmo tempo, difícil de morrer (GRAMSCI, 1999, p. 297 - CC 10, § 8 parte I – grifo nosso).

Gramsci, ao tratar do Estado e da Política, relaciona “velho e novo” à hegemonia, à crise de autoridade:

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, mas unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que acreditavam, etc. A crise (de autoridade) consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados”. (GRAMSCI, 2002a, p. 184 - CC 3, § 34 – grifo nosso).

Ainda quanto à concepção de Estado e política, “velho e novo” aparecem relacionados à conservação e revolução:

Num determinado sentido, o conflito entre ‘Estado e Igreja’ simboliza o conflito entre qualquer sistema de idéias cristalizadas, que representam uma fase ultrapassada da História, e as necessidades práticas atuais. Luta entre conservação e revolução, etc., entre o que foi pensado e o novo pensamento, entre o velho que não quer morrer e o novo que quer viver, etc. (GRAMSCI, 2002a, p. 256 - CC 6, § 139 – grifo nosso).

O “Velho e novo” aparecem relacionados à sociedade civil e à sociedade política, na concepção ampliada de Estado, ao problema da hegemonia:

Separação da sociedade civil em relação à sociedade política: pôs-se um novo problema de hegemonia, isto é, a base histórica do Estado se deslocou. Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc. (GRAMSCI, 2002a, pp. 262s – CC 7, § 28 – grifo nosso).

O “Velho e novo” aparecem relacionados à forma como a filosofia da práxis, concepção nova, se desenvolve em cada momento histórico: “O que existe em cada momento é uma combinação variável de velho e novo, um equilíbrio momentâneo das relações culturais correspondentes ao equilíbrio das relações sociais.” (GRAMSCI, 2001, pp. 39s - CC 16, § 9 – grifo nosso).

O par dialético “velho e novo” aparece relacionado à filosofia da práxis na história, enquanto intervenção destrutiva-criadora:

Destruir é muito difícil, exatamente tão difícil quanto criar. Porque não se trata de destruir coisas materiais, trata-se de destruir ‘relações’ invisíveis, impalpáveis, ainda que se escondam nas coisas materiais. É destruidor-criador quem destrói o velho para trazer à luz, fazer aflorar o novo que se tornou ‘necessário’ e urge implacavelmente no limiar da história. Por isto, pode-se dizer que se destrói na medida em que se cria (GRAMSCI, 2001, p. 105 - CC 6, § 30 – grifo nosso).

Neste sentido, Gramsci relaciona a coerção à luta do novo contra o velho: “Mas todo novo modo de viver, no período em que se impõe a luta contra o velho, não foi sempre,

durante um certo tempo, o resultado de uma coerção mecânica?” (GRAMSCI, 2001, p. 262 - CC 22 § 10 – grifo nosso).

Gramsci identifica “velho e novo” nas restaurações históricas, enquanto combinação substancial entre inovação e restauração: “a Contra-Reforma, [...] como todas as restaurações, não foi um bloco homogêneo, mas uma combinação substancial, se não formal, entre o velho e o novo” (GRAMSCI, 2002b, p. 143 - CC 25, § 7 – grifo nosso).

Gramsci aborda o *Risorgimento* italiano, destacando a questão da hegemonia Norte-Sul como expressão da luta do “velho e do novo” do Estado italiano a:

[...] hegemonia (do Norte italiano sobre o Sul) seria, então, a expressão de uma luta entre o velho e o novo, entre o progresso e o atraso, entre o mais produtivo e o menos produtivo; [...] e à divisão se seguiria uma unidade superior. (GRAMSCI, 2002b, p. 153 - CC 1, § 149).

A seguir, procurou-se destacar, de forma sintética, a partir das citações acima algumas configurações possíveis da relação “velho/novo”. Configurações dialéticas que serviram de ajuda na análise-síntese da política de concessão de bolsa de estudo pelo Município de Nova Iguaçu.

Evidentemente, tomar-se-á a unidade dialética “velho/novo”, nessas e/ou noutras configurações, como possível instrumental de análise da realidade política local. Isto porque, por coerência metodológica, esse instrumental de análise não pode nem deve ser tomado de forma mecânica, acrítica, cristalizada, dogmática, mas como algo que se apresenta com configurações possíveis, reconfiguráveis à realidade específica de cada contexto sócio-político-econômico e que, portanto, como adverte Gramsci, a “atitude [...] não pode deixar de ser crítico-polêmica” (GRAMSCI, 2001, p. 40 – CC 16, § 9).

Parece-nos que a relação “velho/novo”, resgatada em Gramsci, aqui se manifesta de forma exemplar na política de concessão de bolsas. O que nos leva a perguntar se, não obstante as reiteradas e velhas práticas clientelistas, não está surgindo algo de novo na política local ou na consciência da população? Ou se o “novo” não está sendo tragado pelo “velho”, em um processo nada dialético? Neste segundo caso, se trata mais de “transformismo”, de “revolução passiva”, “revolução-restauração”. Levantamos estas perguntas, pois as bolsas de estudo, embora originadas de uma concessão política, podem ser expressão do embate entre “velho/novo”, embate materializado na recorrente política clientelista de favores *versus* direito público subjetivo de acesso ao ensino. Neste sentido, entende-se que as “bolsas de estudo” em si não seriam necessariamente expressão do velho, do novo, mas o uso político

que delas se faz, isto é, a política de concessão de bolsas de estudo é que estaria materializando o embate dialético entre o “velho e o novo” na política local.

### 1.3 CONCEPÇÃO AMPLIADA DE ESTADO E “SOCIEDADE CIVIL”

A concepção ampliada de Estado em Gramsci ajuda a compreender o Estado capitalista. Para Gramsci, o Estado é a “hegemonia encouraçada de coerção”, é a composição da sociedade política (domínio) mais a sociedade civil (hegemonia):

[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa ‘liquidar’ ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. (GRAMSCI, 2002b, 62s - CC 19, § 24; cf. Semeraro, 2001: 74).

Esta dominação e direção se expressam como uma composição de forças, que se definem no jurídico, no legislativo e no executivo, com ramificações sobre a sociedade civil, espaço da hegemonia – o Estado em disputa.

A importância de se basear as análises numa concepção ampliada de Estado, deve-se ao fato dela ser o critério metodológico adequado para o exame de uma direção política do Estado. Este:

[...] conceito mais concreto da teoria política, ou seja, o de ‘Estado ampliado’ (sociedade política + sociedade civil, coerção + consenso, ditadura + hegemonia, etc.), tem todas as suas determinações – entre outras: como se governa, por que se obedece, etc. – já contidas neste ‘primeiro elemento’ abstrato, ou seja, na relação entre governantes e governados. E, do mesmo modo como Marx havia feito diante da forma-mercadoria, Gramsci mostra a historicidade deste ‘primeiro elemento’: também a relação entre governantes e governados tem uma gênese (na sociedade de classe) e, portanto, uma possibilidade de superação (na ‘sociedade regulada’, sem classes, isto é, no comunismo). (COUTINHO, 2003, p. 69).

Nicos Poulantzas, autor marxista contemporâneo, avança na trilha teórica aberta por Gramsci em torno da teoria do Estado. Centrando suas análises no político, Poulantzas afirma: “o Estado não é utensílio de classe, [...] ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes” (POULANTZAS<sup>14</sup> apud AZEVEDO, 1997, p. 46).

<sup>14</sup> POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

Para Poulantzas:

O Estado não é um Estado de classe apenas no sentido de concentrar o poder fundado nas relações de classe, mas também no sentido de difundir-se tendencialmente em todo o poder, apropriando seus dispositivos; poder que, contudo, constantemente o ultrapassa. (POULANTZAS, 1984, p. 92 – grifo do autor).

#### 1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E PAPEL DO ESTADO

A partir da compreensão de Lindomar Wessler Bonetti, na obra “Políticas Públicas por dentro”, de que são “as políticas públicas como resultado de uma correlação de forças sociais” (BONETTI, 2006, p. 92) e “de que estas nascem do contexto da sociedade civil” (BONETTI, 2006, p. 92) e da compreensão de Janete Azevedo (1997) de que as políticas públicas são como a materialidade da intervenção do Estado, ou “o Estado em ação”, pode-se, por hipótese, inferir que as políticas públicas educacionais em Nova Iguaçu, no caso a política de bolsas de estudo, têm a atual configuração também devido à fragilidade da sociedade civil local, pois esta não tem conseguido impor-se na correlação de forças. Daí a importância de se aproximar do conceito gramsciano de “sociedade civil” para a análise do caso Nova Iguaçu.

As referências aqui são calcadas nas idéias de políticas públicas de Azevedo (1997) e de Bonetti (2006), pois, conforme se entende, suas compreensões acabam por se somar. Enquanto Janete Azevedo define as políticas públicas como a materialidade da intervenção do Estado, ou “o Estado em ação”; Lindomar Wessler Bonetti destaca que as políticas públicas nascem do contexto da sociedade civil, “como resultado de uma correlação de forças sociais”.

Conforme Azevedo, as políticas públicas:

[...] constituem-se em um elemento estrutural das economias de mercado, representando tipos de regulação que cada sociedade colocou em prática a partir de um determinado estágio do seu desenvolvimento, configurando, assim, os modos de articulação entre o Estado e a sociedade. (AZEVEDO, 1997, p. 7).

Assim, podemos entender as políticas públicas como partes de uma totalidade maior, o projeto de sociedade definido no conflito de interesses – interesses específicos e / ou de classes, afirma Bonetti – e na correlação de forças. Neste sentido, devem ser pensadas em sua

articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói para si e que se realiza por meio da ação do Estado (AZEVEDO, 1997, 59).

Para Azevedo, conforme os destaques feitos, uma política pública para um setor surge e se define:

- A partir de um problema de um setor que se torna socialmente problematizador exigindo a atuação do Estado (AZEVEDO, 1997, p. 61);
- A partir do grau de organização e de articulação dos diversos setores e dos grupos que predominam em cada setor. O domínio político (*politics*) condiciona a política (*policy*) ou o plano de ação para cada setor: grupos em luta em cada setor têm suas demandas atendidas na agenda dos governos, de acordo com o seu poder de pressão e domínio interno (AZEVEDO, 1997, p. 62s); e
- A partir das representações sociais: a dimensão ideológica das políticas públicas. Os grupos hegemônicos no setor vão influir no conteúdo da solução, sua definição e formulação, de acordo com suas representações cognitivas, instrumental e normativa (AZEVEDO, 1997, p. 66).

Assim,

[...] o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais neste contexto. (AZEVEDO, 1997, p. 67; cf. BONETTI, 2006, p. 91s).

A noção de Estado providência, Estado de bem-estar social, por exemplo, surgiu como resposta à crise do capitalismo logo após a II Guerra Mundial e às lutas da classe trabalhadora: sua contribuição numa área como à educação, visa sobretudo o processo de *legitimação* (AFONSO, 2003, p. 42). O “Estado em Ação” faz políticas públicas como incentivo e capacidade de ordenar a economia. Para tanto, toma setores estratégicos buscando o equilíbrio entre os grandes e os pequenos capitalistas.

Há mais de três décadas, no entanto, “com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão” (ANDERSON, 1995, p. 10), as formas e funções até então assumidas pelo Estado de bem-estar social entraram em xeque. Neste contexto, os ideais do neoliberalismo, que também surgira logo após a II Guerra Mundial (ANDERSON, 1995), passaram a ganhar terreno, determinando formas de enfrentar as crises experimentadas pelo modo de acumulação capitalista e rumos para a sua superação.

Perry Anderson, ao historicizar sobre o neoliberalismo e descrever suas características, afirma que o mesmo surgiu na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo, “como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 9). A obra “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrita em 1944, destaca Anderson, é “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas (sic) como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9). Hayek e seus seguidores, descreve Anderson:

[...] argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido, observa Anderson) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruiu a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a vitalidade de todos.”(ANDERSON, 1995, p. 10).

Dessa forma, atualmente o capitalismo, assumindo a ideologia neoliberal, vem conseguindo romper o cerco do Estado contratual – multinacionais, transnacionais e globalização são expressões dessas tentativas – buscando levá-lo a reger suas ações pela lógica competitiva do mercado. É a atual fase de atuação do Estado nas políticas públicas, por exemplo, de educação direcionada ao processo de *acumulação*, onde o Estado atua tendo como objetivo a competitividade econômica, o Estado-competidor (AFONSO, 2003, p. 43).

Neste contexto de competição, a educação fica reduzida à preparação técnica para o mercado de trabalho desconsiderando-se a humanização e a socialização do homem. A frase, “a democracia do consumo é mais importante que a democracia política” (na entrada do edifício do Conselho das Américas - sede das 200 maiores empresas transnacionais americanas), diz a qual democracia e cidadania o neoliberalismo se refere: à cidadania do homem de mercado, daquele que consome e daquele que detém capital.

No entanto, a despeito do “credo” neoliberal na força democratizante do mercado, na prática a implementação de suas idéias acaba esvaziando as condições de acesso universal aos benefícios das políticas públicas oferecidas, por exemplo, das políticas de educação. Ora, desde a antiguidade grega, o acesso à educação tem sido considerado condição de cidadania. Condição esta, que hoje, que se materializaria na garantia da educação pública, universal, gratuita, laica e de qualidade. A escola pública é o recurso fundamental para isso, desde que chegue indiscriminadamente a todos os indivíduos, difundindo sistematicamente o saber e a cultura (GRAMSCI, 1989).

## **CAPÍTULO 2 - MARCOS HISTÓRICOS LEGAIS E DE CONTROLE SOCIAL DAS BOLSAS DE ESTUDO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO**

Neste capítulo são tratados quatro subtemas, aparentemente desconexos. Após uma longa introdução, aborda-se a questão do (a) direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. Em seguida, tangencia-se a (b) história do embate ideológico-legal em torno das bolsas de estudo. O que, por sua vez, remete à (c) legislação dos recursos MDE. Por fim, entra-se no mérito do (d) controle dos recursos da educação.

O histórico embate político travado em torno dos termos legais sobre o financiamento das bolsas, em particular, para o ensino fundamental (ensino inicial, ensino básico, 1º Grau, primeiras letras, denominação conforme o marco legal de cada momento) (OLIVEIRA, 1995) traz em seu bojo, a pretexto da democratização do acesso e da liberdade de ensino, a histórica disputa pelos recursos públicos da educação. O embate entre uma concepção de que os recursos públicos da educação devem ser destinados às instituições públicas de educação e a concepção de que o Estado deve financiar as instituições privadas de ensino. Neste sentido, conforme se pode entender, pesquisas em torno de bolsas de creche, bolsas de estudo para o Ensino Fundamental (EF) e bolsas similares, apontam que as mesmas, fundamentalmente aplicadas de forma ilegal ou mesmo legal, nada mais são do que formas de repassar recursos públicos para instituições privadas.

A concessão de bolsas de estudo em escolas particulares do ensino básico, como será visto neste capítulo, está prevista na CF/88 e na LDB/96, e mesmo na legislação anterior, por exemplo, na Lei nº 5.692/71. Entretanto, apesar de legal, a prática desse serviço tem sido historicamente marcada pela ilegalidade, pois as condições legais à sua concessão nem sempre ou raramente ou nunca têm sido respeitadas.

Pesquisas do professor Nicholas Davies sobre a aplicação dos recursos da educação nos municípios de São Gonçalo/RJ (anos 1990-1995) e São João de Meriti/RJ (anos 1990-1996), por exemplo, mostraram que, nesses anos, esses municípios além de não aplicarem milhões de cruzeiros reais e reais devidos em educação, gastaram quantias altíssimas com bolsas de estudo destinadas ao EF em escolas particulares.

Foi reproduzido abaixo os dados sobre as bolsas que Davies levantou, pois como diz o próprio autor, são “um alerta quanto à forma como os governantes vêm tratando a educação. Mesmo sendo considerado prioritário em campanhas eleitorais, observa o autor, o ensino público e gratuito tem ficado em segundo plano”. (DAVIES, 1997b, p. 3). A pesquisa de

doutorado apontou, que se, conforme Davies, “o ensino público e gratuito tem ficado em segundo plano”, o mesmo não tem acontecido com os recursos da educação quando se trata de seu uso privado e eleitoreiro, via bolsas de estudo.

A Prefeitura de São Gonçalo/RJ, conforme Davies, gastou entre 1993 e 1995 muito mais com bolsas em escolas particulares do que com a construção e a reforma de escolas municipais. Em relação a 1993, tomando um ano como exemplo, “quando foi retirada da Lei Orgânica a proibição de aquisição de bolsas de estudo nas escolas particulares pela Prefeitura”, e, portanto, quando o orçamento ainda não previa gastos com bolsas, o pesquisador constatou que a Prefeitura “gastou 36 milhões de cruzeiros reais em bolsas e apenas 9 milhões em construção e reforma de escolas, alterando drasticamente os gastos destas rubricas previstos no orçamento para 1993”. (DAVIES, 1997a, p. 6).

Conforme a pesquisa de Nicholas Davies,

O balanço geral de 1993 mostra uma inversão total: só 2% do total das despesas foram gastos com construção e reforma de escolas, enquanto as bolsas de estudo (denominadas eufemisticamente nos balancetes de, destaca o autor, ‘apoio financeiro a estudantes’) foram contempladas com cerca de 7%. (DAVIES, 1997a, p. 6).

O quadro 1 mostra os gastos de São Gonçalo com bolsas e com construção e reforma de escolas municipais no período:

Quadro 1 - Despesas com bolsas de estudo em escolas particulares e construção e reforma de escolas municipais da prefeitura de São Gonçalo /RJ (Anos 1993-1996)

Ano	Bolsas em escolas particulares	Construção e reforma de escolas municipais
1993	36 milhões de cruzeiros reais	9 milhões de cruzeiros reais
1994	R\$ 719.558,00	R\$ 8.143,00
1995	R\$ 1.264.581,00	R\$ 472.823,00
1996 (Orçam)	R\$ 1.279.250,00	R\$ 734.317,00

FONTE: DAVIES, 1997a, p. 6

NOTA: Dados extraídos dos balanços gerais de 1993 a 1995 e do orçamento de 1996. Valores nominais.

Da mesma forma, em outro artigo, Davies identificou que a Prefeitura São João de Meriti/RJ “gastou mais ou quase a mesma quantia, entre 1991 e 1996, com bolsas de estudo em escolas particulares do que na construção e reforma de unidades escolares” (DAVIES, 1997b, p. 3). Ultrapassando, assim, o percentual de 3% dos recursos MDE permitido pela Lei Orgânica do Município para bolsas de estudo.

Quadro 2 - Despesas com bolsas de estudo em escolas particulares e construção e reforma de escolas municipais da Prefeitura de São João de Meriti/RJ (Anos 1991-1996)

Ano	Bolsas em escolas particulares	Construção e reforma de escolas municipais
1991	65.038.000,00	161.308.228,00
1992	1.005.724.000,00	1.22.341.399,00
1993	7.299.394,00	2.137.773,00
1994	70.930,00	110.662,00
1995	153.638,83	274.886,00
1996	221.016,00	221.833,00

FONTE: DAVIES, 1997b, p. 3.

NOTA: Dados extraídos dos balanços gerais dos anos de 1991 a 1996. Valores em reais (UFERJ – Unidade Fiscal do Estado do Rio de Janeiro de fevereiro de 1997 – R\$ 40,31).

Se os estudos de Davies apontaram que investimentos como estes em bolsas de estudo no EF, além de ilegais, representaram incentivo à privatização, esta pesquisa identificou, a partir da realidade de Nova Iguaçu, que eles podem também estar associados à prática do clientelismo político.

No campo da educação infantil também é encontrada a prática de concessão de bolsas associadas à privatização dos serviços da educação. Exemplos, atuais e cristalinos, estudados por Cássia Alessandra Domiciano, são os casos das bolsas creche nos municípios de Hortolândia/SP e Piracicaba/SP. A autora, em dissertação defendida em 2009 pela UNESP, demonstra como esses governos municipais, para não abrirem vagas na escola pública, transformaram bolsas para alunos em escolas privadas em vagas públicas. (DOMICIANO, 2009).

A ‘Bolsa Creche’ é um mecanismo de financiamento pela qual as prefeituras que o adotam transferem recursos públicos à escola privada e embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’ financia toda a educação infantil, que compreende creche e pré-escola”. Caracterizando-se “como transferência de responsabilidade do atendimento à educação infantil para a rede privada (DOMICIANO, 2009, resumo).

Práticas, estas últimas, adensadas a partir de 2006, após a promulgação da legislação do FUNDEB e que, de uma forma similar, acabam reproduzindo-se em Nova Iguaçu, através da inclusão dos alunos pertencentes às creches conveniadas como alunos públicos, para o Município fazer jus ao repasse dos recursos do FUNDEB. Conforme a Secretária de Educação, desde de 2006, os alunos das creches conveniadas estão sendo incluídos como alunos públicos no censo escolar do Município (Marli Câmara, 03/05/2008, §13). Prática

também reproduzida no EF privado, quando o governo Lindberg, nos inícios de 2005, criou o Programa Requisição de Bens e Serviços.

Toda esta informação sobre a prática concreta de concessão de bolsas remete à necessidade de compreender as bases históricas da legislação de bolsas e, como consequência, a da necessidade de destrinchar o vínculo que a Lei estabelece entre direito público subjetivo e bolsas de estudo para o EF. E que por isso, apesar desta não ser uma tese sobre orçamento da educação, se fez obrigatório entrar no mérito da legislação dos recursos da educação e do controle social sobre os mesmos.

## 2.1 O DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DE ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL<sup>15</sup>

O tema educação está presente em todas as Constituições do Brasil, desde a primeira, outorgada por D. Pedro I em 1824. O que tem variado, de acordo com a evolução histórica, a ideologia predominante e a situação política do País no momento de cada delas, é o seu enfoque. Observe-se, neste sentido, que somente a partir do final do século XX, o Brasil passou a adotar medidas mais firmes e eficazes, em matéria de obrigatoriedade do ensino básico.

A Constituição de 1988 reconheceu a educação como um direito social (art. 6º) e a definiu como direito de todos e dever do Estado e da Família (art. 205). No entanto, restringiu o dever do Estado com a educação ao assegurar como obrigatório e gratuito apenas o ensino fundamental:<sup>16</sup> “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. (BRASIL, CF/88, art. 208, I - com redação da EC nº 14/96).

Como consequência dessa definição do EF, e apenas ele, como obrigatório e gratuito, surge para o Estado o ônus de fornecer vagas na escola pública, pois, não o fazendo, deverá

---

15 Para desenvolver este tema apoiou-se aqui, fundamentalmente, na dissertação de mestrado em Direito Econômico, pela Faculdade de Direito da UFMG, da juíza federal Mônica Sifuentes, intitulada O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento, 2001 e em Romualdo Portela de Oliveira, Educação e cidadania: O direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. São Paulo, tese de doutorado em educação, USP, Faculdade de Educação, 1995.

16 A EC nº 14/96 reduziu o dever do Estado com ensino o básico ao excluir o ensino médio de ser obrigatório e gratuito. O inciso II do art. 208 da CF que garantia a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”, passou a ter a redação: “progressiva universalização do ensino médio”.

suprir essa gratuidade, através da concessão de bolsas de estudo ou da assunção dos encargos nas escolas particulares.

A autora entende que esta condenação do poder público ao pagamento das mensalidades, bolsas de estudo, em escola particular, é a solução adequada, visto que o ensino deve ser gratuito para o aluno, não para a Administração: “O ensino deve ser gratuito para o aluno, e não para o poder público. Assim, em uma localidade onde não houver escola pública que forneça o ensino fundamental, o Estado deverá arcar com o ônus de sustentar as mensalidades” (SIFUENTES, 2001, p. 128).

No entanto, a CF/88 (art. 213, § 1º) e a LDB/96 (art. 77, § 1º), definiram que esse recurso aos serviços da rede privada de ensino deve ser transitório. Elas restringiram essa possibilidade ao admitir a bolsa sob três exigências que definem o seu caráter transitório: (a) deve ser destinada apenas a quem demonstrar falta de recursos; (b) quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando; (c) e, como condição definidora de sua transitoriedade, o Poder Público ao concedê-las fica obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Por outro lado, a Constituição avançou ao reconhecer que “o acesso ao ensino (fundamental) obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (CF/88 art. 208, § 1º). Esta explicitação do acesso ao EF como direito público subjetivo levou Oliveira a afirmar:

Este reconhecimento explícito poupa-nos de longa discussão jurídica, presente já nas obras de comentaristas da Constituição de 1946, qual seja, se o Direito à educação constituía direito público subjetivo ou não, mesmo que isto não estivesse explicitado como tal na lei (OLIVEIRA, 1995, p. 106).

Isto porque a Constituição “ao configurar o direito de acesso obrigatório e gratuito como um direito subjetivo público, permitiu a sua oponibilidade direta e imediata ao Estado, que não tem nenhuma possibilidade de negá-lo ao cidadão, por se tratar de norma cogente” (SIFUENTES, 2001, p. 126). Isto é, “reconheceu que este é um direito plenamente eficaz e de aplicação imediata, ou seja, direito exigível judicialmente, se não for prestado pela administração pública” (SIFUENTES, 2001, pp. 25 e 29). Neste sentido, conforme a Lei, “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. (BRASIL, CF/88 art. 208, § 2º).

Oliveira reconhece como novidade essa possibilidade de responsabilizar a autoridade incumbida da garantia do direito, mas destaca o limite da falta de sanções pelo não cumprimento da norma: “Este elemento, observa Oliveira, não é desprezível, uma vez que

muitas vezes se argumenta que não adianta invocar este dispositivo se não há sanção prevista pelo seu não cumprimento” (OLIVEIRA, 1995, p. 108).

### 2.1.1 O ensino fundamental na Constituição brasileira de 1988

Pode-se considerar o direito à educação, especialmente ao EF, o primeiro e o mais importante dos direitos sociais consignados na CF/88:

Disciplinado e interpretado em consonância com os fundamentos do Estado Brasileiro, o direito à educação passou a ser mensurado como um valor de cidadania e de dignidade da pessoa humana, itens essenciais ao Estado democrático de Direito. É o direito à educação, além disso, condição para a realização dos ideais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, nacionalmente desenvolvida, com erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais, livre de quaisquer formas de discriminação (CF, art. 3º) (SIFUENTES, 2001, p. 2).

Sifuentes ao proceder ao exercício do direito comparado entre constituições estrangeiras e a brasileira, constata que “a brasileira é a mais completa e avançada quanto ao tratamento do direito ao ensino fundamental”. Conforme a autora, o tratamento constitucional do direito à educação como um direito social (art. 6º), combinado com a declaração de que a educação é direito de todos (art. 205) eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais, consagrando o princípio da universalidade (SIFUENTES, 2001, p. 28s).

Da mesma forma, ao analisar a Declaração do Direito à educação nas Constituições brasileiras, Oliveira chegou à conclusão de que a Constituição de 1988 representou um salto de qualidade em relação à legislação anterior, pois deslocou o debate da efetivação deste direito, da esfera jurídica para a esfera da luta social:

[...] isto porque, através da maior precisão da redação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais à universalização do ensino fundamental para todos e em todas as idades, introduzindo-se, explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação (OLIVEIRA, 1995, p. 3).

Neste sentido, conforme Sifuentes (2001), ao consignar o direito de acesso ao EF como direito subjetivo público, a Constituição, além de elevar o EF à categoria de serviço público essencial, forneceu um *plus* ao direito fundamental à educação, primando pela sua imediatidade, ao ampará-lo como um direito de ação correspondente, devendo o poder público fornecê-lo a todos.

## 2.1.2 Caracterização do direito de acesso ao ensino fundamental

Deve, desse modo, o ensino fundamental ser gratuito, porque universal e obrigatório, principalmente nas escolas públicas. Sifuentes destaca que “na história da política do ensino, a gratuidade da escola pública primária constituiu extraordinário avanço” (2001, p. 36). No entanto, o Direito à Educação é indissociável da sua obrigatoriedade e gratuidade. A este respeito Oliveira observa:

No que diz respeito aos bens de consumo coletivo e, particularmente, na área da educação, a diferenciação entre os que ‘podem e os que não podem pagar’ pode representar elemento estigmatizador dos desfavorecidos, gerando, na prática, na negação do direito, tornando tais serviços, quando gratuitos, ‘concessão’ de administradores benevolentes, e não um direito do cidadão. Pontes de Miranda<sup>17</sup> (conforme Oliveira) distingue a escola gratuita enquanto favor e enquanto direito, pois enquanto uma se insere na manutenção de uma situação de submissão e dependência, a outra se insere num contexto de libertação e humanização. (OLIVEIRA, 1995, p. 14s).

Porém, se para Oliveira, com razão, “o Direito à Educação é indissociável da obrigatoriedade e gratuidade desta”, para Sifuentes esse direito traz maiores exigências, pois, “O direito de acesso ao ensino fundamental é amplo e não compreende apenas o ingresso na escola, mas, sobretudo, que seja proporcionado ao aluno um ensino de qualidade” (SIFUENTES, 2001, p. 129).

Concorda-se, pois, com a autora, pois caso contrário, embora obrigatório e gratuito, pode-se cair em outro extremo estigmatizador, se o acesso ao ensino público não for de qualidade: quem não tem recursos vai para a escola pública, “escola pobre para pobre” – e, nesta situação, quem consegue bolsa se sente um privilegiado. Veremos no capítulo 5 como isto acontecia no EF em Nova Iguaçu.

### 2.1.2.1 Direito à educação e cidadania

Sifuentes entende que “a técnica (...) de positivação constitucional brasileira consagra o direito à educação como um direito fundamental do homem, ao mesmo tempo em que o inclui entre os direitos sociais, sendo um dos seus objetivos o preparo da pessoa para o exercício da cidadania” (SIFUENTES, 2001, p. 42s – grifo nosso).

<sup>17</sup> MIRANDA, Francisco Pontes de. **Direito à educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933. Coleção dos 5 Direitos do Homem. V. III.

Murilo de Carvalho pondera, no entanto, que a cidadania plena, isto é, uma cidadania que combine liberdade (direito civil), participação (direito político) e igualdade (direito social) para todos, “é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 2007, p. 9). Idéia de “cidadania plena” que, conforme o autor, pode ser tomada como parâmetro para julgar a qualidade da cidadania em cada país e cada momento histórico. E assim Carvalho o faz ao analisar o percurso da cidadania no Brasil em contraste com o caminho da cidadania na Inglaterra.

T. A. Marshall, conforme Murilo de Carvalho, sugeriu que a cidadania se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão:

Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. [...] Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, observa Marshall, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais. (CARVALHO, 2007, p. 10s).

Carvalho argumenta que há, no entanto, uma exceção na sequência de direitos, exceção anotada pelo próprio Marshall: a educação popular. Embora seja definida como direito social, ela tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. A cidadania se desenvolveu com mais rapidez nos países, inclusive na Inglaterra, em que por uma ou outra razão, a educação foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. (CARVALHO, 2007, p. 11).

Ao refletir sobre o percurso da cidadania no Brasil, seu significado, sua evolução histórica e perspectiva, Carvalho mostra que, em contraste com o modelo inglês, houve no Brasil duas diferenças importantes: “A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós, afirma o historiador brasileiro, o social precedeu os outros”. (CARVALHO, 2007, p. 11s).

Conforme o autor, “o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. [...] A mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais”. (CARVALHO, 2007, p. 87). Na área da educação, por exemplo:

[...] houve tentativas de reforma. A influência maior veio dos Estados Unidos, sobretudo do filósofo John Dewey. As propostas dos defensores da Escola Nova, entre os quais se salientavam Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço

Filho, tinham um lado de pura adaptação do ensino ao mundo industrial, que se tornava cada vez mais dominador. O ensino devia ser mais técnico e menos acadêmico. Mas também tinham também um lado democrático, na medida em que apontavam para a educação elementar como um desafio de todos e como parte essencial de uma sociedade industrial e igualitária.” (CARVALHO, 2007, p. 92).

### 2.1.2.2 Direito Subjetivo Público

Sifuentes argumenta que a concepção de “direitos fundamentais” é mais ampla que a de direito subjetivo público. Mas então o que significa a classificação constitucional “direito subjetivo”? Para responder a essa pergunta, Sifuentes recorre a Rafael Bielsa<sup>18</sup> que, segundo a autora:

[...] ao examinar a questão do direito subjetivo e seu fundamento constitucional, diz inicialmente que o poder estatal foi autolimitado, no sentido tanto jurídico como político, em benefício dos cidadãos, não só quando se lhes reconheceram certos direitos naturais, inatos ao indivíduo, e que são por isso chamados de direitos subjetivos. O reconhecimento desses direitos se afirmou mais com a instituição de garantias protetoras dos mesmos, não só jurídicas, como políticas, e mais precisamente jurisdicionais, que os indivíduos fazem valer perante os órgãos independentes – os órgãos judiciais (SIFUENTES, 2001, p. 48s).

Assim, para Sifuentes, o direito subjetivo, portanto, passa a ser público quando o indivíduo encontra no outro polo da relação jurídica o Estado, e passa a exigir dele prestações positivas ou negativas:

Os direitos públicos subjetivos são, desse modo, direitos atribuídos ao indivíduo em face do Estado, por normas de direito público. O sujeito ativo, que é o administrado, tem interesse pessoal em exigir a obrigação por parte da Administração Pública, que, por sua vez, tem a sua obrigação fundamentada em uma norma de direito público (SIFUENTES, 2001, p. 52).

Sifuentes destaca que o direito genérico à educação serve bem para ilustrar o tema dos direitos sociais, mas, não deve ser confundido com o direito subjetivo público à educação. “Isso porque, observa a autora, o direito à educação, declarado constitucionalmente, não tem a mesma efetividade do direito subjetivo público ao ensino fundamental, o qual é munido de ação protetória” (SIFUENTES, 2001, p. 53s).

Sintetizando, a autora afirma:

[...] o direito de acesso ao ensino fundamental tem a natureza jurídica de direito fundamental de segunda geração, correspondente aos direitos sociais. Ao classificá-lo como direito subjetivo público, a Constituição Brasileira atribuiu-lhe força vinculativa e aplicabilidade direta e imediata, conferindo-lhe correspondente direito de ação. (SIFUENTES, 2001, p. 58).

18 BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. 3 ed.. Buenos Aires: Depalma, 1959.

### 2.1.3 A força jurídica dos preceitos relativos ao ensino fundamental

Como diz Bobbio, em “A Era dos direitos”, o problema mais grave do nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de saber “qual é o nosso modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar de solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 1992, p. 25).

De fato, apesar de consignado em lei, o direito pleno de acesso ao EF, isto é, a universalização do acesso ao EF com qualidade, por exemplo, ainda está longe de ser respeitado no Brasil.

Seria uma ilusão constitucional a perspectiva da efetividade das normas relativas ao direito ao ensino? Mônica Sette Lopes, ao apresentar a obra de Sifuentes, aponta que o grande problema do direito está na efetividade da assimilação prática dos preceitos em esfera de concretude:

[...] o grande problema do direito não é a regulamentação genérica, não é a definição conceitual de direitos vistos sob o prisma da objetividade, não é o estabelecimento de linhas programáticas de proteção, mas sim a efetividade da assimilação prática dos preceitos em esfera de concretude (LOPES, 2001, XXII).

#### 2.1.3.1 Considerações sobre a exigibilidade

A autora sintetiza a exigibilidade do direito à educação em quatro previsões normativas. Em suas palavras:

1. No plano civil, pela configuração do direito subjetivo público, o cidadão estará habilitado a exigir do Estado a prestação direta, ou a indenização. A superação da irregularidade pode ser ainda objeto de provimento judicial específico, através de ordem a ser buscada em ação própria pelos respectivos legitimados. Nesse último tópico, consiste exatamente o avanço introduzido com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela possibilidade jurídica da defesa judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, dentre os quais o direito à educação (SIFUENTES, 2001, p. 104).
2. No plano criminal, a conduta, por ação ou omissão, é tipificada como ilícito penal, previsão sancionadora na qual o infrator deve encontrar a retribuição pela ilicitude – no caso dos pais, pelo delito de abandono intelectual; no caso da autoridade responsável, pela configuração dos crimes de responsabilidade ou de improbidade administrativa (SIFUENTES, 2001, 98).
3. A conduta pode constituir-se, ainda, em infração administrativa, com aplicação de pena de natureza pecuniária – multa -, bem como em infração aos deveres inerentes

ao pátrio poder, o que poderá resultar na sua destituição” (SIFUENTES, 2001, p. 104).

4. Finalmente, por meio da atuação institucional do Ministério Público (art. 129 CF), promovendo a responsabilidade de autoridades que não estejam dando andamento a políticas e ações já definidas em lei (leis orçamentárias e planos anuais ou plurianuais” (SIFUENTES, 2001, p. 104 – negrito no original).

Assim a proteção ao EF prevê duas condutas criminais, quanto ao seu não-oferecimento: “o crime de responsabilidade, imputável às autoridades públicas, e o crime de abandono intelectual, cujo sujeito ativo são os pais ou responsáveis” (SIFUENTES, 2001, p. 128).

No entanto, como bem observa Sifuentes, os direitos sociais, no caso específico, o direito à educação, dependem para sua eficácia de uma ação concreta do Estado, e não simplesmente de uma possibilidade de agir em juízo.

Neste sentido, além da pressão social, ou melhor, articulado à pressão da sociedade civil popular, o Ministério Público tem relevante papel na efetivação do direito de acesso ao EF. Pois tem legitimidade para propor a ação civil pública, no interesse da comunidade e poder para cobrar das autoridades a aplicação dos percentuais mínimos dos impostos no ensino (SIFUENTES, 2001, p. 127).

## 2.2 BREVE HISTÓRICO DO EMBATE LEGAL EM TORNO DAS BOLSAS DE ESTUDO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO

Pode-se afirmar, que a Constituição de 1934 é a primeira a fazer referência à aplicação de recursos públicos para fornecer bolsas de estudo a alunos necessitados. O art. 157 que determina que a União, os Estados e Distrito Federal devem formar respectivos fundos de educação, diz no § 2º, “parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas”. (grifo nosso).

Por outro lado, na Constituição decorrente do golpe de 1937, embora de concepção privatista (OLIVEIRA, 1995, p. 78), não se conseguiu identificar qualquer referência a bolsas. Da mesma forma, a Constituição de 1946 não faz referência direta às bolsas. No entanto, parece-nos pressupô-las ao garantir no art. 172 serviços auxiliares ou de assistência ao

estudante, eufemismo comumente usado por gestores públicos em referência às bolsas de estudo no ensino privado: “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.” (CF/46, art 172).

Já o inciso III do art. 168 da Constituição Federal de 1946 que definiu, “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes”, será regulamentado pela Lei nº 4.440, de 17/10/64, que instituiu o salário-educação. (BRITO, 1995, p. 167). (ver item seguinte).

Somente com a LDB 4.024/61, é que se explicita o embate em torno da regulamentação da concessão de bolsas de estudo e fica evidenciado que elas se constituem numa forma de se canalizar recursos públicos para o ensino privado.

Saviani chamou ao processo que levou à definição da LDB/61 de “estratégia de ‘conciliação’ na ‘democracia restrita’” às elites. (SAVIANI, 2002, pp. 31-67). Conciliação resultante do embate entre os congressistas defensores do projeto original de 1948 de Clemente Mariani e os do substitutivo Carlos Lacerda de dezembro de 1958, de tendências privatistas. (BRITO, 1995, p. 270).

O projeto original esbarrou, desde sua entrada no Congresso, na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias e que irá desencadear no “conflito entre escola pública e escola particular” (SAVIANI, 2002, p. 30). O texto aprovado acabou sendo “uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia de conciliação” (SAVIANI, 2002, p. 49).

De interesse imediato, destaca-se a solução intermediária em torno da concessão de bolsas. A LDB/61 considera despesas com o ensino a “concessão de bolsas de estudo” (art. 93, § 1º, b). Define ainda que “Os recursos a serem concedidos, sob a forma de bolsas de estudo, poderão ser aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido, escolhidos pelo candidato ou seu representante legal” (art. 94, § 1º). Aqui a bandeira privatista da liberdade de escolha com financiamento público. Mas, contraditoriamente, o § 4º limita esta liberdade de escolha, evidenciando as contradições do acordo: “Somente serão concedidas bolsas a alunos de curso primário quando, por falta de vagas, não puderem ser matriculados em estabelecimentos oficiais”.

A Constituição de 1967, claramente privatista, estabelece no art. 168, § 2º: “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o

amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”. Define ainda, no inciso III do mesmo art., que:

[...] o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. (OLIVEIRA, 1995, p. 85).

Esta novidade das bolsas restituíveis é uma decorrência da negação da gratuidade.

A Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, também conhecida como Constituição de 1969, “reconhece, pela primeira vez, em nível constitucional, que a educação é ‘direito de todos e dever do Estado’ (art. 176)”.

Na área da educação, esta Constituição “aprofunda o favorecimento à escola privada. Inclui a substituição gradativa do regime de gratuidade nos ensinos Médio e Superior, pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição posterior pelo aluno”. (BRITO, 1995, p. 169).

A Lei n° 5.692/71 completa o ciclo de reformas educacionais do governo militar destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe de 1964. (SAVIANI, 2002, p. 119). Com ela o governo militar procurou reformar o ensino de 1° e de 2° Graus, adaptando a LDB/61, Lei n° 4024/61, à tendência tecnicista. Esta Lei, ancorada pela definição privatista da Constituição de 1967, é farta em referências a bolsas de estudo. Destacam-se os artigos e parágrafos desta Lei:

Art. 46 O amparo do Poder Público a quantos demonstrarem aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos far-se-á sob forma de concessão de bolsas de estudo.

Parágrafo único. Somente serão concedidas bolsas de estudo gratuitas no ensino de 1° grau quando não houver vaga em estabelecimento oficial que o aluno possa frequentar com assiduidade.

Art. 56 Cabe à União destinar recursos para a concessão de bolsas de estudo. § 1° Aos recursos federais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acrescerão recursos próprios para o mesmo fim.

§ 2° As normas que disciplinam a concessão de bolsas de estudo decorrentes dos recursos federais, seguirão as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura, que poderá delegar a entidades municipais de assistência educacional, de que trata o § 2° do art. 62, a adjudicação dos auxílios.

§ 3° O Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) reger-se-á por normas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Art. 63 A gratuidade da escola oficial e as bolsas de estudo oferecidas pelo Poder Público serão progressivamente substituídas, no ensino de 2° grau, pela concessão de bolsas sujeitas à restituição.

Sobre as bolsas na Constituição 1988 e na LDB/96 tratar-se-á com mais detalhe mais à frente. Por isso, aqui só vão ser destacados alguns elementos da disputa em torno das verbas

públicas, via bolsas de estudo. O texto final resultou de um processo de negociação entre dois grupos conflitantes, os que reivindicavam a defesa da escola pública e os que pleiteavam um lugar privilegiado para a escola privada.

No Congresso Constituinte instalado em 1º/02/1986, havia entre os representantes das instâncias educativas duas posições nítidas: a dos publicistas e a dos privatistas. Os publicistas tinham sua organização no Fórum de Educação na Constituinte Em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Os privatistas, por sua vez, estavam divididos em dois segmentos: os vinculados às posições da Igreja Católica e aqueles reunidos na Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (FENEN) (BRITO, 1995, p. 175).

A FENEN, defensora do ensino privado com preços de mensalidades inteiramente liberados, e do “ensino privado gratuito” pago com verbas públicas, mais precisamente, pagamento do ensino na rede privada com bolsas de estudo. (SOARES, 1990, p. 130).

O texto final resultou de um processo de negociação entre esses dois grupos conflitantes, os que reivindicavam a defesa da escola pública e os que pleiteavam um lugar privilegiado para a escola privada, principalmente quanto aos recursos públicos, mais precisamente, às bolsas de estudo (BRITO, 1995, p. 182s).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, foi gestada em plena ofensiva neoconservadora a partir dos anos 1990, “contexto em que o Estado busca demitir-se de suas responsabilidades transferindo-as para outras instâncias” (SAVIANI, 2003, p. 230).

Do anteprojeto de LDB/96 elaborado pelo movimento dos educadores, denominado “Contribuição à Elaboração da Nova LDB: um início de Conversa”. Deste foi destacado do título IX Dos Recursos para a Educação:

A possibilidade prevista no projeto da Constituição de se destinar, em casos excepcionais, verbas para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, fica condicionada ao pleno atendimento público, em quantidade e qualidade da escolaridade de primeiro grau. (SAVIANI, 2003, p. 40s).

Com este excerto, observa Saviani, pretendia-se fechar o caminho à inversão que costuma ocorrer nessa matéria quando se argumenta que tal transferência de recursos se justificaria em função da falta de vagas suficientes nas escolas públicas como prevê a atual legislação. (SAVIANI, 2003, p. 40s).

Fato que, conforme se compreende, pode gerar e alimentar um círculo vicioso prejudicial à educação pública. Círculo vicioso, pois, servindo a interesses particularistas, aos seus beneficiários e parceiros não haveria interesse de ampliar e melhorar o atendimento da

educação pública. Educação pública de qualidade e universalizada é um tiro no pé aos interesses privatistas (concepção) e particularistas (pequena política) da educação. Daí a importância da fiscalização se o Município está de fato investindo na resolução da falta de vagas e da qualidade da educação, ou se mantém anos a fio convênios com as mesmas instituições sem desenvolver políticas efetivas para tal.

Neste sentido, pondera Saviani, esperava-se que a LDB encontrasse algum mecanismo que reduzisse, o máximo possível, a abertura para a transferência de recursos públicos para escolas privadas prevista no art. 213 da Constituição (SAVIANI, 2003, p. 70).

Art. 109 – Não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeito do cálculo dos percentuais mínimos obrigatórios referidos no art. 107, as relacionadas com: (...) VIII – concessão de bolsas de estudos a alunos da rede particular, quando não incluídos na hipótese do § 1º do artigo 213 da Constituição (Substitutivo Jorge Hage – in Anexo II, SAVIANI, 2003, pp. 71-125).

### **2.2.1 Bolsas salário-educação**

Ao aprofundar-se a pesquisa em torno das bolsas de estudo no EF, percebeu-se a impossibilidade de sua melhor compreensão sem entrar no mérito do salário-educação. Mesmo porque, historicamente, desde a sua instituição, ambos – bolsa de estudo e salário-educação – vão caminhar *pari passu* às políticas de assistência à educação, à lógica do público privado, à lógica do clientelismo, e mesmo à malversação com recursos da educação; ambos possuem interfaces e entrecruzamentos jurídicos, políticos, econômicos, sociais, educativos e interferem diretamente nos destinos dos recursos da educação.

No ponto desenvolvido abaixo, buscou-se possíveis fios de ligação entre o extinto sistema de bolsa do salário-educação e o atual sistema de concessão de bolsas de estudo no EF privado, recurso legal, conforme a CF/88, desde que transitório, em atenção ao direito público subjetivo de acesso ao EF.

Foi identificado na pesquisa que há muito o sistema educacional brasileiro prevê a “concessão de auxílios” (bolsas de estudo) aos mais necessitados sem acesso ao ensino. Neste sentido, a Lei nº 4.024 de 1961 que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já previa em seu art. 31 que “as empresas [...], em que trabalhem mais de 100 pessoas, são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses”.

Chama a atenção o § 1º do mesmo artigo que afirma: “Quando os trabalhadores não residirem próximo ao local de sua atividade, esta obrigação poderá ser substituída por instituição de bolsas, na forma que a lei estadual estabelecer” (artigo e § revogados pela Lei nº 5.692/71 que fixou as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus) (grifo nosso).

Parece que a normatização acima já trazia em seu bojo a gestação do salário-educação, instituído pela Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964, o salário-educação que veio se transmutando, até adquirir a atual configuração. Melhor, ainda, pode-se dizer que

O salário-educação nasceu há meio-século, pois a instituição de contribuição das empresas ao ensino primário já constava da Constituição de 1934. As Constituições federais posteriores e uma legislação em permanente evolução tentaram firmar esse tipo de financiamento especial. [...] idéia, afinal consolidada no Governo Castelo Branco, com a Lei nº 4.440/64. (O Globo, 31/05/1983).

De fato, da CF/34, de vida breve, já previa esse tipo de contribuição: “Toda empresa industrial ou agrícola, fóra dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primario gratuito”. (CF/34, art. 139).

Posteriormente, a Constituição de 1946 recuperou no inciso III do art. 168 esse tipo de financiamento do ensino: “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes.”

Em 23 de outubro de 1975, o Presidente da República Ernesto Geisel, e seus Ministros Ney Braga e João Paulo dos Reis Velloso, emitem o Decreto-Lei nº 1.422 dispondo sobre o salário-educação, e revogando a Lei nº 4.440, de 1964. Trata-se o salário-educação, conforme art. 1º deste decreto-lei, de um instituto já “previsto no art. 178 da Constituição”.

Conforme o art 2º do Decreto-Lei nº 1.422/75, do montante arrecadado, será creditado: “a) 2/3 (dois terços) em favor dos programas de ensino de 1º grau, regular e supletivo, no respectivo Estado, Território ou Distrito Federal; b) 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”. E ainda, o § 2º do mesmo art. determina que parte do montante que cabe ao FNDE

[...] será aplicado [...] na concessão de auxílios, na forma do disposto nos artigos 43 e 54, e seus parágrafos, da Lei nº 5.692, de 11 agosto de 1971, sempre respeitando critérios que levem em conta o grau de desenvolvimento econômico e social relativo, tal como especificados em Regulamento e especialmente, os ‘deficits’ de escolarização da população na faixa etária entre os sete e os catorze anos, em cada Estado e Território e no Distrito Federal, de modo a contemplar os mais necessitados. (grifo nosso).

Estar-se, pois, no campo do financiamento da educação, no centro do embate em torno dos destinos dos recursos públicos da educação. Constatou-se, ao consultar a Lei nº 5.692/71, lei que Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, que ela define: “os recursos públicos destinados à educação serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do ensino oficial” (art. 43 – grifo nosso).

No entanto, a repetição da posição conciliadora da LDB/61 expressa na inflexão “preferencialmente” (SAVIANI, 2003, p. 19s), mantinha abertas as portas para o financiamento público do ensino privado. Financiamento explicitado no art. 45:

As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo. (BRASIL, Lei nº 5.692/71, art. 45 – grifo nosso).

Deu-se destaque ao argumento privatista, recorrente ao que parece desde então, de que fica mais econômico para o poder público atender ao direito à educação financiando a escola privada.

E o art. 46, esclarece que “o amparo do Poder Público a quantos demonstrarem aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos far-se-á sob forma de concessão de bolsas de estudo”. No entanto, seu parágrafo único condiciona a concessão das bolsas: “somente serão concedidas bolsas de estudo gratuitas no ensino de 1º grau quando não houver vaga em estabelecimento oficial que o aluno possa frequentar com assiduidade.” (grifo nosso).

Diz o art. 47, da Lei nº 5692/71, que “as empresas [...] são obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito para seus empregados e o ensino dos filhos destes entre os sete e os quatorze anos ou a concorrer para esse fim mediante a contribuição do salário-educação, na forma estabelecida por lei”. E o art. 48 determina que “o salário-educação instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, será devido por todas as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Previdência Social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica”.

A Lei nº 5692/71, ainda estabelece, em seu art. 56, que “cabe à União destinar recursos para a concessão de bolsas de estudo”. E que, conforme § 3º, “o Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) reger-se-á por normas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social”.

Retomando o Decreto-Lei nº 1.422/75, conforme inciso I do art. 3º, que “ficam isentas do recolhimento do salário-educação: I - As empresas que [...] mantenham diretamente e às suas expensas, instituições de ensino de 1º grau ou programas de bolsas para seus empregados e os filhos destes”.

Historicamente, constata-se que esta forma de concessão de bolsas, sem qualquer controle público e social, será palco de desvios de milhões de recursos da educação para instituições privadas de ensino e mesmo de roubo, via matrículas e escolas fantasmas. Escândalo que estourou nos inícios dos anos 80.<sup>19</sup> E que levou o governo federal a proceder ao paulatino esvaziamento das bolsas salário-educação, até sua extinção em 1996 com a EC 14/96.

O § 5º do art. 212 da CF/88, em sua redação original, dizia:

O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Dedução que acabou permitindo “que as empresas, em vez de recolherem aos cofres públicos o salário-educação, utilizassem os recursos com bolsas de seus empregados e dependentes em escolas particulares” (DAVIES, 2001a, p. 101). Permissão suprimida pela EC 14/96, quando se redirecionou a contribuição social do salário-educação só para a educação pública. § alterado pela EC 53, de 19/12/2006, que estendeu esta contribuição social ao financiamento da educação básica pública: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação [...]”

A contribuição social do salário-educação, é calculada com base na alíquota de 2,5%<sup>20</sup> sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF) (FNDE, 2008).

Compete ao FNDE redistribuir a contribuição social do salário-educação.

Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração. O restante é distribuído em cotas pelo

<sup>19</sup> O escândalo das bolsas salário-educação será tratado no capítulo 4.2.1 reservado às bolsas de estudo em Nova Iguaçu.

<sup>20</sup> A alíquota de 2/5% foi definida pelo Decreto-lei nº 1.422/75 e pelo Decreto nº 87.043/82, que o regulamentou. Decretos recepcionados pela nova ordem constitucional como lei ordinária, em virtude da previsão expressa da contribuição do salário-educação no art. 212 da CF/88 e por força do art. 34, § 5º, do ADCT (CARDOSO Neto, 1999, p. 45).

FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma: (FNDE, 2008, s/p).

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica.(FNDE, 2008).

Esta legislação foi alterada pela Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998 (por sua vez foi alterada pela Lei nº 10.832, de 29/12/2003 e pela Medida Provisória nº 339 / 28/12/2006). A Lei nº 9.766 define claramente, em seu art. 8º, que os recursos do salário-educação serão destinados à educação básica pública, fechando desta forma a possibilidade de seu uso privado, inclusive o financiamento de bolsas de estudo. Embora não se encontre nesta Lei qualquer referência explícita à proibição do uso destes recursos por instituições privadas. Diz o art. 8º, “os recursos do salário-educação serão destinados à educação básica pública, incluindo educação especial e a educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo, desde que vinculadas à rede pública de ensino” (MP nº 339 de 28/12/2006). O art. 9º Lei nº 9.766/1998 veda:

[...] a utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal e alimentação escolar, ou qualquer outra forma de assistência social, ressalvadas as despesas desta natureza no âmbito de programas de educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo instituídos pelo Governo Federal. (Redação da MP nº 339 de 28/12/2006).

O inciso I do art. 9º do Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, estabelece que do montante recebido da contribuição do salário-educação a:

[...] quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais.

Da mesma forma, o § 4º do art. 9º do Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, determina que:

[...] os dez por cento restantes do montante da arrecadação do salário-educação serão aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica, (brecha às Bolsas de estudo?) nos termos do § 5º do art. 212 da Constituição.

Com as mudanças na legislação da educação ocorridas desde a promulgação da CF/88, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, como foi visto anteriormente, acabou ficando restrito ao EF (CF art. 208, I, 1º §).

## 2.3 LEGISLAÇÃO RELATIVA AOS RECURSOS MDE E BOLSAS DE ESTUDO

Entende-se a história da vinculação de recursos públicos com a educação como o termômetro do efetivo compromisso do Estado para com a educação pública e universal. Isto é, a legislação que assegura o direito à educação só tem condições de ser efetivada quando o dever do Estado para com a educação pública assume formas concretas de seu financiamento. Caso contrário, todo discurso, mesmo garantido em Lei, não passa de pura retórica e formalismo político. Neste sentido, os altos e baixos da história da vinculação de recursos no Brasil são expressões do real compromisso do Estado brasileiro para com a universalização do direito à educação.

A vinculação constitucional de impostos à educação só foi estabelecida pela Constituição Federal de 1934, e mesmo assim por um curtíssimo tempo. Cancelada que foi na Constituição de 1937 pela ditadura de Getúlio Vargas, só foi restabelecida pela Constituição de 1946. Novamente suprimida em 1967, desta feita por um Congresso dócil à ditadura militar, foi restabelecida em 1969 pela Emenda Constitucional nº 1, apenas para a receita tributária dos municípios. Assim, somente em dezembro de 1983, com a Emenda Constitucional nº 24, de 1º/12/83, denominada Emenda João Calmon, é que foi restabelecida a vinculação de recursos governamentais dos Estados, Distrito Federal e União para a educação.

Nos últimos 25 anos, a história da vinculação dos recursos públicos à MDE, esteve referenciada em algumas leis e orientações abordadas a seguir. Sem a pretensão de esgotar a legislação pertinente ao orçamento da educação, destacando-se o que interessa a esta pesquisa.

### 2.3.1 Recursos MDE na Lei nº 7.348/85

A Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que regulamentou a Emenda Calmon, é considerada importante para os estudos sobre gastos com a educação “não só porque todos os seus artigos estiveram em vigor até a Constituição Federal de 1988 e quase todos até a promulgação da Lei nº 9.394 (LDB), mas também, porque alguns deles não foram revogados pela LDB, como parte do art. 5º e os art. 7º e 8º” (DAVIES, 2001a, p. 96). Desta lei, foram destacados os art. 1º, 5º e 6º:

O art. 1º que estabeleceu o percentual de recursos vinculados à educação a ser aplicado por cada ente federado: “anualmente, a União aplicará nunca menos de 13%, e os Estados, o Distrito federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Recursos que, conforme o *caput* do art. 6º, “destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regulamentar ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação”.

O art. 5º que, para cumprir o “preceito estabelecido no parágrafo 4º da Constituição Federal”, mandou não incluir no cálculo do percentual mínimo as “receitas oriundas de contribuições ou tributos”, como o salário-educação. As receitas, como as de convênios e de salário-educação, deveriam ser contabilizadas como acréscimos ao mínimo (DAVIES, 2001a, p. 96). E ainda o art. 6º que estabeleceu o que considera como despesas MDE:

§ 1º - consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que: (...) e) importem em concessão de bolsas de estudo; [...] g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão da aposentadoria. (Lei nº 7.348/85, art. 6º, § 1º - grifo nosso).

A inclusão do pessoal inativo aposentado nos gastos com MDE, conforme alínea g, é considerada incongruente por especialistas, pois “os professores e demais funcionários da educação que se aposentaram não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino” (DAVIES, 2001a, p. 97s). E que, portanto, deveriam ser lançados na despesa da Previdência. Incongruência que acabará alimentando uma cultura política e administrativa, mesmo após a LDB/96, de incluir os servidores inativos aposentados como despesas da educação, com o conseqüente comprometimento dos recursos MDE.

### **2.3.2 Recursos MDE na Constituição Federal de 1988**

A CF/ 1988 elevou, em relação à Lei nº 7.348/85, o percentual da União para a MDE. Seu art. 212 define o percentual mínimo dos orçamentos anuais como receitas da educação:

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

No entanto, ao definir genericamente a aplicação da receita “na manutenção e desenvolvimento do ensino”, acabou permitindo, conforme Davies, “a destinação de uma parte do percentual mínimo para as escolas privadas”. (2001a, p. 108).

Do art. 212 da CF/88 foram destacados ainda 2 parágrafos que versam sobre recursos da educação não vinculados ao mínimo constitucional. O § 4º que definiu: “os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”. E o § 5º que, em sua versão primeira, determinou:

[...] o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Essa permissão das empresas deduzirem “a aplicação realizada no EF de seus empregados e dependentes”, suprimida apenas com a EC nº 14/96, na prática, acabou mantendo as bolsas salário-educação para além de 1996.

O art. 213 da CF/88 disciplinou o uso dos recursos públicos da educação. No *caput* do artigo é afirmado categoricamente que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas”. Há, no entanto, no próprio *caput* do artigo, uma inflexão ao abrir exceção para seu uso privado: “podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei”. E em seu § 1º a CF faz a primeira e única referência explícita à possibilidade de bolsas de estudo para o EF e médio com recursos públicos. Embora já citado, cabe repetir o parágrafo, pois é referência para o estudo sobre o controle social da prática de concessão de bolsas:

Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a *bolsas de estudo* para o ensino fundamental e médio, na forma da lei para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (art. 213, § 1º - grifo nosso)

Inflexão esta que a LDB/96, aqui abordada, parece querer sanar.

### 2.3.3 Recursos MDE na LDB de 1996 e leis subsequentes

Os recursos da educação são tratados na Lei n° 9.394/96, LDB, no inciso V do art. 11 e nos artigos 68-77. Serão feitos alguns destaques apoiados no Parecer do CNE CP n° 26, de 02/12/97, que trata do financiamento da educação na LDB/96.

O inciso V do art. 11 impede que as prefeituras atuem nos níveis de ensino médio e superior enquanto não tiverem atendido a todas as necessidades das creches, pré-escolas e EF. Além disso, define que esses níveis posteriores ao EF só poderão ser financiados com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à MDE:

Os municípios incumbir-se-ão de: [...] 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. (LDB/96, art. 11, inciso V).

O art. 68 estatuiu as bases de financiamento público da educação ao definir “como fontes de receita os impostos próprios das três esferas federativas, as transferências constitucionais e as outras transferências entre esferas de governo, as chamadas transferências voluntárias”. (Parecer CNE CP n° 26/97).

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:  
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;  
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;  
IV - receita de incentivos fiscais;  
V - outros recursos previstos em lei. (LDB/96, art. 68).

Determinou, em consonância com o *caput* do art. 69, que o salário-educação, vinculado ao nível do EF conforme o § 5° do art. 212 da CF/88, assim como “os recursos não originários dos impostos e das transferências constitucionais devem ser contabilizados como acréscimos integrais ao mínimo calculado com base nos impostos” (DAVIES, 2001a, p. 133).

O art. 69 avançou em relação à CF/88 ao vincular o percentual mínimo ao ensino público, e não apenas ao ensino, conforme o *caput* do art. 212:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL/LDB, art. 69, 1996).

A LDB ao disciplinar o art. 212 da CF, conforme o CNE, conjugou-o ao espírito do art. 213, da mesma Carta. Cabe conferir abaixo, conforme análise do CNE do art. 77 da LDB/96, as duas categorias de recursos públicos. Assim, “nos termos do art. 69 da LDB, os mínimos de recursos de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino somente podem ser aplicados no ensino público”. (Parecer CNE nº 26/97).

Por outro lado, os recursos tratados no art. 69 da LDB foram subvinculados pela EC nº 14/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EF e Valorização do Magistério, FUNDEF regulamentado pela Lei nº 9.424/96. Da mesma forma foram subvinculados pela EC nº 53/06 que criou o FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, fundo regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20/06/07 e pelo Decreto nº 6.253, de 13/11/07.

O Parecer do CNE nº 26/97 destaca que a legislação do FUNDEF estabeleceu que pelo menos 60% dos 25% dos recursos de impostos dos Estados e Municípios, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino público, referidos no art. 69 da LDB, devem ser despendidos no EF. Destaca ainda que, independentemente da retribuição propiciada pelo Fundo, todos os Estados e Municípios, conforme art. 8º, incisos I e II da Lei nº 9.424/96, “devem aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público pelo menos 25% de seus impostos e transferências constitucionais”.

O § 4º do art. 69 da LDB, inovou, em relação ao § 4º do art. 4º da Lei nº 7.348/85, ao determinar que a correção do montante não aplicado seja feita a cada trimestre e aplicada no trimestre seguinte (DAVIES, 2001a, p. 108):

As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro. (BRASIL/LDB, art. 69, § 4º, 1996).

Neste sentido, conforme o CNE, por despesas realizadas com a MDE deve-se entender “aquelas efetivamente liquidadas, apuradas ao final de cada período”.

Os artigos 70 e 71 da LDB tratam, respectivamente, das despesas que podem e que não podem ser consideradas como de MDE. O inciso VI do art. 70, por exemplo, considera os gastos com bolsas de estudo a alunos em escolas públicas e privadas como despesas MDE:

Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à manutenção dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...] VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas. (art. 70, VI).

Como se observa, este inciso contradiz o *caput* do art. 69, que vincula o percentual mínimo apenas ao ensino público, acabou favorecendo a escola privada ao permitir gastos com bolsas de estudo a alunos de escolas privadas com recursos MDE.

Quanto a estas bolsas de estudo,<sup>21</sup> o CNE entende que:

Neste caso, e apenas neste caso, o legislador ressaltou – parcialmente - a destinação das verbas públicas determinada pelo *caput* do art. 69. Considerando que as bolsas destinam-se a *alunos* e não a instituições, estabeleceu que as despesas em MDE, isto é, aquelas que podem ser contabilizadas para satisfazer aos percentuais mínimos dos recursos vinculados, incluem a concessão de bolsas de estudo a alunos das escolas públicas e privadas. (BRASIL, Parecer CNE CP nº 26, 1997).

Das despesas que não são de MDE, foi destacado o inciso VI do artigo 71 da LDB que excluiu da categoria de MDE o “pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção de desenvolvimento do ensino”. No entanto, para o CNE, considerado o contexto histórico em que foi discutida e promulgada a nova LDB, em que se debatia se os inativos deveriam ou não ser incluídos na categoria MDE, esta exclusão é cheia de ambigüidade. Por isso, o CNE considera que “o espírito da LDB é o de que os gastos com os inativos não estão incluídos nas despesas com MDE. Sua letra, no entanto, é omissa a respeito da questão. Cabe assim a cada sistema de ensino regulamentar a matéria”. (BRASIL, parecer CNE nº 26, 1997 – grifo nosso).

O artigo 77, ao definir os critérios para a destinação de recursos públicos às escolas particulares, limita-se, praticamente, ao já disposto na Constituição. (SAVIANI, 2003, p. 223). De acordo com o art. 77 da LDB, “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”.

E no § 1º do mesmo artigo busca qualificar a concessão de bolsas de estudo:

Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para 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. (grifo nosso).

O Parecer do CNE nº 26/97 ao analisar o art. 77 distingue duas categorias de recursos públicos: A primeira categoria, referida no *caput* do art. 77, em seus incisos e em seu parágrafo 2º, abrange as “verbas públicas orçadas para a educação que excedam aos mínimos vinculados”, nos termos do art. 69, *caput*, da LDB/96. Aplicações, desde que superiores aos

---

21 As bolsas de estudo tratadas na LDB/96 nos artigos 70 e 77 não parecem ser as mesmas. Ou melhor, o art. 70, que fala de “consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”, parece ser mais abrangente do que o art. 77 que acena que “os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica”.

mínimos vinculados, que, conforme o Parecer do CNE, “podem ser oriundas das diversas fontes de financiamento referidas no art. 68 da LDB”. “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo”. (art. 77, § 2º- **negrito nosso**)

Há ainda uma segunda categoria de recursos públicos, e esta é a que interessa aqui, e que “envolve os recursos referidos no § 1º do art. 77, relativos a bolsas de estudo na educação básica”. O CNE pondera que:

[...] a matéria deve ser examinada considerando-se o art. 70 da nova LDB, também tratando de bolsas. Este artigo já estabeleceu que as bolsas de estudo em geral, tanto para alunos dos estabelecimentos públicos ou particulares, de nível básico ou superior, são despesas de MDE.

Até aqui, não há dúvida, pois parece estar explícito no texto da LDB. O que chama a atenção é a conclusão a que chega o CNE ao afirmar que as bolsas podem “ser contabilizadas para a satisfação dos mínimos constitucionais”.

Faz parecer, no entanto, que este tipo de bolsa não deveria ser contabilizado nos mínimos constitucionais. O argumento do professor Nicholas Davies, de que “os recursos públicos utilizados na compra de bolsas de estudo em escolas particulares (...) não podem ser computados no percentual mínimo”, emerge como mais convincente, quando ele pondera que o percentual mínimo não deve ser confundido com os recursos utilizáveis em MDE. O que se caracteriza por enquadrar-se na primeira das categorias de recursos públicos distinguidas pelo próprio CNE:

Os recursos públicos utilizados na compra de bolsas de estudo em escolas particulares, embora previstos com uma série de ressalvas na LDB, não podem ser computados no percentual mínimo, pelo menos com base do *caput* do Art. 69 da LDB, que estipula que o percentual mínimo será aplicado na ‘manutenção e desenvolvimento do ensino público’. Embora aparentemente pareça haver contradição deste *caput* com o inciso VI do Art 70 da LDB, que considera despesa em MDE ‘bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas’ (idem), pensamos, pondera Davies, que o percentual mínimo não deva ser confundido com os recursos utilizáveis em MDE”. (DAVIES, 2001a, 69 – grifo do autor).

De outra parte, a Lei nº 9.424/96 estabeleceu, em seu art. 2º, que os recursos do FUNDEF “serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério”. No entanto, o TCE/RJ na Deliberação nº 210, de 04/05/1999, “que dispõe sobre a prestação de contas dos recursos do FUNDEF”, serviu-se do art. 1º da EC nº 14/96 e do art. 60, § 1º dos ADCT, que observam que o FUNDEF “é de

natureza contábil”, para tentar descaracterizar a força jurídica da Lei nº 9.424/96 que determinou que os recursos do FUNDEF destinam-se à educação pública:

[...] considerando que a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, de natureza contábil (ADCT, art. 60, § 1º), não tendo, pois, personalidade jurídica. (TCE/RJ Deliberação nº 210/99).

Valendo-se, no entanto, de forma contraditória, da força jurídica desta mesma Lei nº 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF e que em seu art. 11 “estabelece que os Tribunais de Contas criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e da aplicação dos recursos do FUNDEF”, o TCE/RJ definiu que os recursos do FUNDEF destinam-se também às bolsas de estudo em escolas públicas e privadas:

[...] acompanharão a prestação de contas (...) demonstrativo (...) das seguintes despesas realizadas no ensino fundamental à conta dos recursos do FUNDEF: (...) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas. (TCE/RJ Deliberação nº 210/99, art. 1º, III, letra g).

Mais recentemente a EC nº 53/06 e a MP nº 339, de 28/12/06, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, estabeleceram que este Fundo está destinado a financiar apenas a educação pública, da mesma forma que o inciso II do artigo 60 do ADCT define que ele será distribuído de acordo com as matrículas nas redes estaduais e municipais.

No entanto, conforme o art. 8º, §§ 1º, 3º e 4º da Lei nº 11.494/07 e os art. 12 e 13 do Decreto nº 6.253/07, a Câmara dos Deputados permitiu:

[...] que as matrículas em creches, pré-escolas (estas ‘apenas’ de 2008 a 2011, segundo o Decreto nº 6.253, de 13/11/07) e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas ‘sem fins lucrativos’ e conveniadas com o poder ‘público’ sejam consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB (DAVIES, 2008, p. 48s).

Esta inclusão inconstitucional, “demonstra o peso dos interesses privatistas no Congresso Nacional e o descompromisso dos governos com a oferta pública (no sentido de estatal) de educação infantil e especial”. (DAVIES, 2008, p. 50). Abre as portas a práticas similares às bolsas creches de Hortolândia/SP e Piracicaba/SP e a inclusões das matrículas das instituições conveniadas nos recursos FUNDEB,

Financiamento do ensino privado que a legislação FUNDEB vincula às despesas MDE previstas no art. 70 da LDB/96. Conforme o § 6º do art 8º, da Lei nº 11.494/07 “os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.” E também o § 3º do art. 16 do Decreto nº 6.253/07, “todos os recursos repassados às instituições conveniadas deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto nos art. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996.”

Como o artigo 70 da LDB/96, entre outras despesas, considera como MDE a “concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” (art. 70, VI), compreende-se aqui que a prática de concessão de bolsas de estudo está implícita na legislação FUNDEB. No entanto, esta Legislação parece desconhecer que o art. 70 da LDB/96, conforme Parecer do CNE nº 26/97, deve ser examinado à luz do § 1º do art. 77 da LDB/96, que trata como transitória a concessão de bolsas na educação básica:

Na educação básica, tratada nesse parágrafo 1º do art. 77, a concessão de bolsas é explicitamente vista como transitória, pois somente podem ser concedidas caso haja falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público, nessa hipótese, obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local. (Parecer CNE nº 26/97 – grifo do autor).

Se correta a interpretação feita nesse estudo, está aberta a porta para a permanente compra de vagas nas escolas privadas conveniadas, sobretudo nas creches conveniadas, via bolsas financiadas com recursos MDE e FUNDEB.

Como foi visto, a legislação relativa ao financiamento da educação basicamente define os recursos vinculados à MDE, explicitando as fontes das receitas e as despesas que podem e não podem ser despendidas com os recursos MDE.

## 2.4 O CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Toda esta legislação traz como exigência a questão do controle público e social dos recursos e políticas públicas de educação. Antes, porém, de se entrar no mérito das condições legais e políticas para um efetivo controle do orçamento MDE e das políticas de educação, achou-se por bem precisar o conceito de controle social, pois, seu uso está cercado de

confusões e imprecisões. Neste sentido, foi acatado por enquanto não adjetivar o termo “controle” no título acima.

Grosso modo, pode-se distinguir dois sentidos usuais de controle social nas ciências sociais e ciência política: controle da sociedade pelo Estado e controle político do Estado pela sociedade. Sendo que este último sentido, inicialmente limitado ao controle exercido pelo legislativo, desdobrou-se na contemporaneidade à sociedade civil que alargou dessa forma o controle sobre o Estado. Neste último, dir-se-ia, haveria o sentido estrito e o ampliado de controle sobre o Estado.

Interessa de imediato situar historicamente e clarear o sentido ligado à participação social nas decisões políticas, principalmente em torno das políticas públicas, ao controle que a sociedade civil busca exercer sobre as políticas de governo.

Falando especificamente do controle social sobre as finanças públicas, Valente e Dumont recordam que remonta à origem do Estado Moderno a criação de leis orçamentárias, em que foi marcado a separação entre o Tesouro do Rei e o Tesouro do Estado. Observam as autoras que “A origem desse tipo de lei que regulamenta a receita e despesa públicas está diretamente relacionado às lutas em favor da cidadania e do controle político do Estado pela sociedade”. (VALENTE; DUMONT, 2003, p. 50).

Conquistas sociais em favor da cidadania e da publicização do Estado, eis o diferencial do Estado Moderno em relação ao Estado Pré-moderno:

A ligação do surgimento das peças orçamentárias à defesa da cidadania mostra que elas foram criadas como forma de efetivar o controle social, através de seus representantes, sobre as finanças do Estado, que perderam o caráter privado, eram definidas segundo vontade do soberano, e assumiram seu caráter público, com a obrigação de serem submetidas à vontade popular e orientadas por leis que devem ser elaboradas para defesa do bem público comum (VALENTE; DUMONT, 2003, p. 51).

Na contemporaneidade, quando o Estado abre, ou é forçado a abrir, a administração das políticas públicas, dos recursos públicos, à participação social, uma outra idéia de controle social se faz presente: o controle que a sociedade civil, a sociedade organizada busca exercer sobre os atos administrativos do governo, por exemplo através dos conselhos municipais.

Mas a idéia de Estado Moderno, como foi visto, também está associada à idéia do controle social exercido pelo Estado sobre os indivíduos, da coerção sobre a sociedade. Neste sentido, observa Otávio Velho que “No último quarto do século XX tem-se acentuado a tendência entre estudiosos de várias orientações teóricas a buscar combinar preocupações com

consenso e conflito em que as questões ligadas ao controle social e noções congêneres têm papel saliente”. (VELHO, 1986, p. 266)

Lembra, por exemplo, na tradição marxista, dos esforços de Antonio Gramsci, “para levar em conta elementos associados na sociologia às noções de controle, organização e legitimidade num quadro teórico que tem como referência fundamental a luta de classes”. (VELHO, 1986, p. 266). Velho destaca as noções gramscianas de bloco histórico, vontade coletiva, sociedade civil e hegemonia, acrescentar-se-ia aqui, a noção de sociedade política.

Neste sentido, a concepção ampliada de Estado em Gramsci ajuda a compreender o sentido de controle social. Para Gramsci, como se viu no capítulo 1, o Estado é a “hegemonia encorajada de coerção”, isto é, a composição da sociedade política (domínio) mais a sociedade civil (hegemonia). (SEMERARO, 2001, p. 74s). E que, portanto, o controle social também pressuporia domínio (coerção) e hegemonia (consenso). Em suma, pode-se dizer com Poulantzas<sup>22</sup> que “o Estado não é utensílio de classe, (...) ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes” (POULANTZAS apud AZEVEDO, 1997, p. 46), de classes em disputa pelo domínio político e pela hegemonia social. Traduzindo, mesmo em espaços aparentemente harmônicos como os conselhos, por exemplo, haveria a composição de domínio e a necessidade da pressão para fazer valer direitos, interesses entre antagônicos e consenso entre não-antagônicos (SAVIANI, 1989). Assim, afirma Gramsci “Na política, o erro acontece por uma compreensão incompleta do que é o Estado – no significado integral: ditadura + hegemonia” (GRAMSCI CC 7 apud SEMERARO, 2001, p. 75).

Essa compreensão de controle social, compreensão sujeita a ambigüidades pois expressão de uma sociedade de classes em disputa hegemônica no interior do Estado, levou Victor Valla, em preparação à I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária – VISA, Conferência ocorrida de 26 a 30/11/2001, em Brasília/DF – a apresentar a idéia, então corrente no Brasil, de substituir o termo “controle social” por “controle público”.

Valla justificava na ocasião essa proposta de mudança, a partir “da constatação de que a correlação de forças que já existe no País é, de fato, um controle social. Assim, o controle social já existe, através de uma forte concentração de domínio e de caráter conservador, na maioria dos governos, sejam eles federal, estaduais ou municipais”. Destacava ainda que se tratava esse de “um controle essencialmente governamental, e não da sociedade civil organizada e de caráter popular”. (VALLA, s/d, p. 1).

---

22 POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

Tem-se a impressão que essa idéia não avançou na Conferência. No entanto, é importante frisar que este conceito, controle social, é um daqueles conceitos que a sociedade civil se apropriou e, no caso, adensou democracia. Entenda-se, neste sentido, que não seria interessante abdicar do termo “controle social”. Mesmo porque, este termo, que historicamente esteve associado mais à idéia de controle do Estado sobre a sociedade, tem ampliado na contemporaneidade o sentido de controle político do Estado pela sociedade civil. Veja-se, por exemplo, no Brasil, os conselhos, como o do FUNDEF, hoje, FUNDEB, desafiados a acompanhar e fiscalizar nas várias instâncias administrativas as políticas públicas e sociais.

Quer parecer que, a questão central, colocada por Valla, não estaria na nomenclatura, controle social ou controle público, mesmo porque, neste caso, entrar-se-ia em uma nova seara sujeita a novas imprecisões conceituais. A questão central estaria em como forçar o Estado a se publicizar, levando em consideração a correlação de forças dada. Pois:

[...] o segredo apresenta-se [...] como um resquício do autoritarismo que, na burocracia, se apóia na estrutura tecnicista do poder. [...] O resultado é uma administração sem participação efetiva da sociedade e com poucas possibilidades de controle social”. (VALENTE; DUMONT, 2003, p. 61).

Por exemplo, forçar para que o Executivo alimente o sistema de dados orçamentários com informações mais detalhadas da contabilidade pública, garanta a interferência da sociedade civil organizada e de caráter popular na formulação e acompanhamento das políticas públicas, no caso, de educação.

Após toda esta argumentação há que voltar-se ao texto constitucional e à Lei do FUNDEF, para analisar as condições legais para um efetivo controle sobre as políticas públicas de educação, os recursos MDE no âmbito do Município. E que, conforme o entendimento desse estudo, sintetizam as formas de controle sobre os recursos MDE.

No âmbito do Município, estão previstos na CF/88, art. 31, dois mecanismos de controle, neste caso aqui em estudo, sobre os recursos MDE: os mecanismos de controle interno estabelecidos pelo próprio executivo (Controladoria do Município e outros órgãos do Executivo) e o controle externo exercido pelo Legislativo Municipal, com o auxílio dos TCs.

Neste sentido, é interessante a observação do professor Nicholas Davies a propósito dos pareceres dos TCs sobre as prestações de contas MDE dos municípios:

Mesmo quando os TCs adotam procedimentos corretos de verificação das receitas e despesas vinculadas à MDE, os seus pareceres na prática não têm nenhuma força de lei, pois, segundo o artigo 31 da CF, podem, no caso das contas municipais, ser derrubados por dois terços dos vereadores. (DAVIES, 2008, p. 19).

Mesmo porque, como a relação entre executivo e legislativo municipal costuma se pautar na submissão deste àquele e na de troca de favores, os “representantes” do povo tendem a aprovar ou a rejeitar as contas dos governantes, ainda que rejeitadas pelos TCs, de acordo com a conjuntura das relações políticas entre o executivo e o legislativo municipal.

Além desses órgãos de controle do Estado, a legislação prevê a existência de conselhos de controle social sobre as diversas políticas desenvolvidas pelo Estado. Prevê, por exemplo, a criação de conselhos de controle social dos recursos MDE.

Juca Gil identifica na Lei nº 9.424/96 três trechos relacionados ao controle, à gestão dos recursos da educação. São os artigos 11, 4º e 5º, relacionados nesta ordem pelo autor, e que, este estudo compreende, uma vez aplicados estariam contribuindo para a “transparência administrativa dos governos”, mas não necessariamente para tornar a coisa pública (VALENTE; DUMONT, 2003, p. 49).

Gil destaca que estes trechos da Lei tratam, respectivamente:

- 1) da criação de mecanismos de fiscalização; 2) da criação dos Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF; e, 3) do acesso às informações para fins de acompanhamento, controle e fiscalização (GIL, 2007, p. 20).

O art. 11 determina que o Ministério da Educação, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e os Tribunais de Contas de todas as esferas administrativas devem criar “mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei”, isto é, da aplicação dos recursos vinculados à MDE, assim como do cumprimento da Lei do FUNDEF. A Lei, repita-se, determina “criar mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno”, o que pressupõe que enquanto os mecanismos não se revelarem adequados à fiscalização da aplicação dos recursos MDE dever-se-ia estar buscando novas alternativas.

Como decorrência dessa determinação de se criar “mecanismos adequados à fiscalização”, o caput do art. 4º e seu § 1º definem que sejam instituídos Conselhos em cada esfera para “o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”, assim como para a “supervisão do censo escolar anual”. Conselhos que, como é possível ver nos parágrafos e incisos do art 4º, se caracterizam pela composição híbrida e assimétrica, em que geralmente a representação governamental é mais acentuada.

Os conselhos do FUNDEF, assim como os do FUNDEB, têm o papel de controlar o Estado, de democratizá-lo. No entanto, os detentores do poder têm feito de tudo para minar o seu poder. Suas estratégias de esvaziamento dos Conselhos vão desde a prática de anulá-los e enfraquecê-los, até não permitir que tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição, assim como aplicar a estratégia neoliberal de transferir as responsabilidades do Poder Público para a sociedade (DAVIES, 2001a, p. 38s e 2008, p. 57).

Além disso, os Conselhos, em que pese seu potencial para o controle social do Estado, padecem de fortes limites, pois:

- Caracterizados como mais estatais do que sociais e, sobretudo, no âmbito local, sujeitos a relações clientelistas e fisiológicas:

[...] tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes (DAVIES, 2008, p. 59).

- Padecem, em geral, de fragilidade técnica para analisar a documentação contábil relativa à receita e à aplicação dos recursos MDE, particularmente do FUNDEF e FUNDEB.

E para que o acompanhamento e a fiscalização (controle) possam acontecer a contento, o art. 5º determina a acessibilidade das informações do FUNDEF:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Ao confrontar os termos do art. 4º com os do art. 5º, se vê que incumbe aos Conselhos acompanhar – o termo “acompanhamento” é repetido nos dois artigos – e o exercício de controle social (art. 4º), controle social que aparece no art. 5º como sinônimo de fiscalizar. Ao mesmo tempo, no entanto, o art. 5º, deixa entrever um sentido diverso ao denominar “controle interno e externo” à incumbência dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle.

Isto parece remeter ao entendimento de que, conforme a Lei, o acompanhamento e o controle social, isto é, a fiscalização, são papéis precípuos dos Conselhos, ao mesmo tempo em que o acompanhamento e a fiscalização (parece-nos não ser considerada como controle

social) são tarefas dos órgãos de controle interno (Controladorias nas várias esferas governamentais, e órgãos do Executivo) e de controle externo (Tribunais de Contas TCs e Legislativo em suas instâncias).

Desta forma, haveria no Estado Contemporâneo três poderes “autônomos” a exercerem controle sobre as políticas públicas implementadas pelo executivo: o poder legislativo, o judiciário e a sociedade civil, além do controle interno do próprio Executivo. Todos eles permeáveis aos interesses de classes em disputa hegemônica.

#### **2.4.1 Formas de controle das políticas de educação e recursos MDE**

Foram identificadas três formas específicas de controle das políticas e dos recursos da educação, ao mesmo tempo complementares.

Uma primeira forma de controle das políticas de educação (Ver Bonetti e Azevedo, capítulo 1), de natureza mais política, refere-se à participação na elaboração e fiscalização da execução, no caso aqui em questão, dos Planos Municipais de Educação. Especificamente aqui, faz referência à participação na elaboração, assim como da fiscalização da execução, do Plano de Expansão da Oferta de Vagas na Rede Pública para colocar “toda criança na escola”. Aí, inclusive, a “supervisão do censo escolar anual”. Neste caso, controlar para que a prática de concessão de bolsas de estudo seja, conforme a Lei, transitória, e o plano de expansão da oferta de vagas públicas vise atender a todas as crianças que estão fora da escola e não a interesses privatistas.

As outras duas formas referem-se ao controle orçamentário das políticas de educação. A segunda forma de controle, de natureza contábil, refere-se à análise documental dos “orçamentos (previsão de receita e despesa para o ano seguinte), balancetes (documentos de registro da receita e despesa do mês) e balanços gerais (documentos anuais de prestação de contas do ano anterior)” (DAVIES, 2001a, p. 49). No caso específico dessa pesquisa, refere-se à análise documental e contábil da política de concessão de bolsas de estudo.

A terceira forma de controle social refere-se à fiscalização da execução efetiva do orçamento da educação municipal, no que tange especificamente a este estudo, do orçamento destinado às bolsas de estudo, da execução do Plano de Expansão da Oferta de Vagas, quando existente. Pois como nos alerta o professor Nicholas Davies:

[...] não basta acompanhar a execução orçamentária a partir da documentação, é preciso sair a campo e verificar, salienta Davies, se obras de construção e reforma de escolas lançadas na documentação foram efetivamente realizadas, se houve superfaturamento nelas, se as despesas com pessoal sobretudo com os profissionais da educação envolvidos na atividade-fim, e não com assessores e burocratas que incham improdutivamente as secretarias” (DAVIES, 2001a, p. 71).

Desta forma, a fiscalização das bolsas envolve três etapas interligadas: uma relacionada à elaboração do plano de expansão da oferta de vagas nas escolas públicas, outra ao exame da documentação e uma outra à fiscalização da execução efetiva dos serviços lançados na documentação (DAVIES, 2001a, p. 71).

### **CAPÍTULO 3 - NOVA IGUAÇU: O CASO ESCOLHIDO**

Neste capítulo, objetivou-se fazer uma breve incursão à história de Nova Iguaçu e às políticas de educação aí desenvolvidas. Num primeiro momento, após situar geográfica e historicamente o Município, traçamos um rápido perfil histórico das relações de poder aí estabelecidas. Em seguida direcionando nosso olhar à escola, às políticas de educação local, buscamos recuperar a história da educação no Município desde os seus primórdios até os dias atuais, enxertando-a de dados estatísticos. Desafio este que esbarrou na precariedade documental e de dados históricos da educação, e que quando disponíveis, são permeados de imprecisões e vazios.

#### **3.1. AS ORIGENS DE NOVA IGUAÇU**

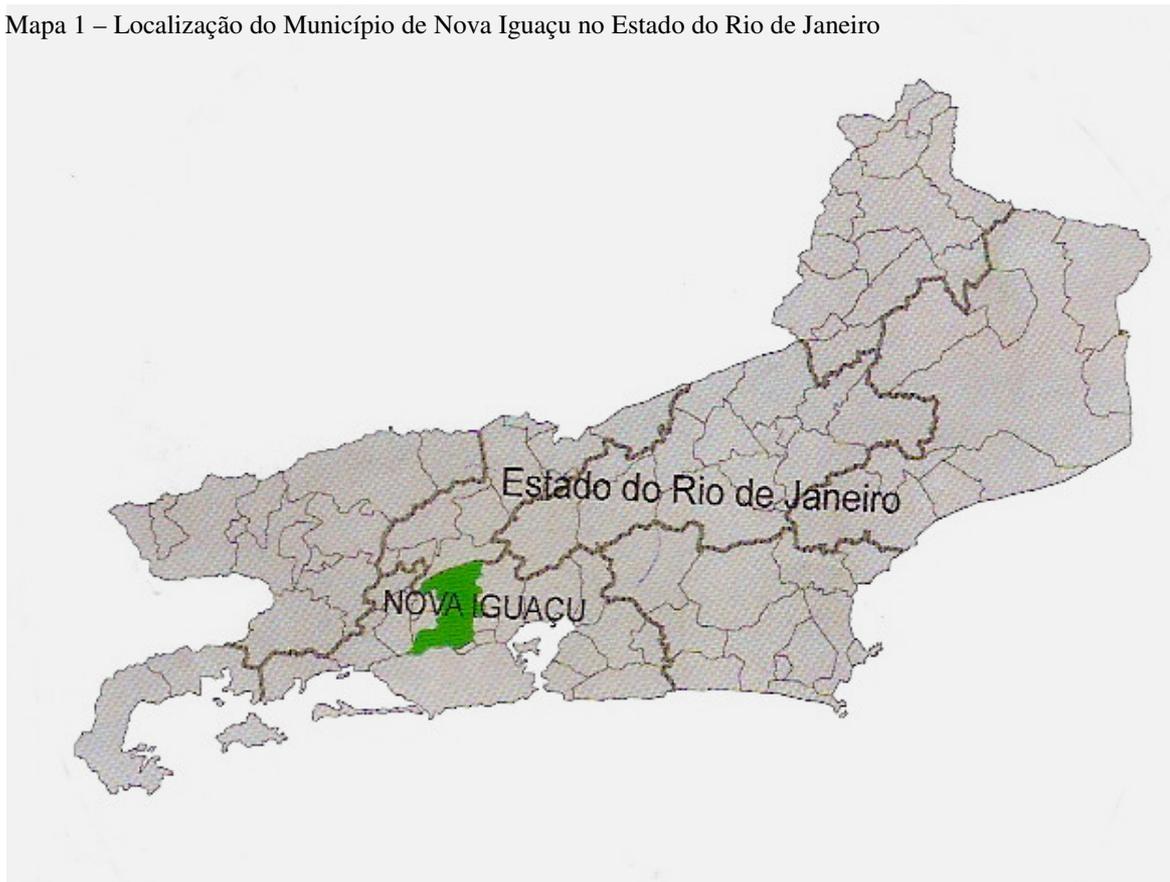
O Município de Nova Iguaçu, lócus de nossa pesquisa, está situado na Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a cerca de 30 km do Município do Rio de Janeiro. É cortado pela Estrada de Ferro Central do Brasil e pela Via Dutra (Rio - São Paulo) no maior eixo industrial da América Latina.

A antiga Vila de Iguassú, quando fundada em 15 de janeiro de 1833, possuía uma área de 1.344 km<sup>2</sup> de extensão. Compreendia além do atual Município de Nova Iguaçu, os municípios de Duque de Caxias emancipado em 1943, Nilópolis e São João de Meriti emancipados em 1947, Belford, Japeri e Queimados em 1993 e Mesquita em 2000. Em 2000, depois de retaliado, o Município ficou reduzido a uma área de 524,04 km<sup>2</sup> e a uma população de 750.487 hab. (IBGE – Censo 2000) e estimada em 830.902 hab em 2005 (IBGE – População Estimada em 01/07/2005).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Conforme dados do CIDE, 2009 e da PMNI, 2009, a área de Nova Iguaçu é 519,10 km<sup>2</sup>, (base 2008).

Mapa 1 – Localização do Município de Nova Iguaçu no Estado do Rio de Janeiro



FONTE: PMNI/SME/SMUMA, 2004.

Isto levanta o pressuposto metodológico de que qualquer referência ao passado histórico de Nova Iguaçu, em nosso caso específico, à história da educação no Município, necessariamente tangencia-se à Baixada Fluminense, ou melhor, aos municípios da Baixada que no passado compreendiam a Vila de Iguassú. Neste sentido, há como que um imperativo histórico a condicionar nossa pesquisa e discurso que necessariamente nos remete a um passado, a um espaço geográfico, político e social comuns à antiga Vila de Iguassú.

Elevada, ao final dos anos 70 do século XX, à categoria de Região Metropolitana, mas relativizada enquanto periferia, hoje na antiga e inchada Iguassu, transformada em “dormitório” de trabalhadores no Rio de Janeiro, contrastam opulência, poder econômico, violência de grupos de extermínio, milícias, chacinas, enchentes, fome, miséria, exclusão, desemprego, falta de serviços essenciais de saúde, educação, saneamento, entre outros (ALVES, 2003<sup>24</sup>; SILVA, 2004).

<sup>24</sup> Boa parte deste capítulo baseia-se no livro de ALVES, José Cláudio. **Dos barões aos grupos de extermínios: uma história da violência na Baixada Fluminense**. Duque de Caxias, RJ:APPH/CLIO, 2003. Obra originada da tese de doutorado defendida na USP em 1998, orientada por Emir Sader, Pós-Graduação no Depto. de Sociologia da USP.

Nova Iguaçu faz parte de uma região, com cerca de 3 milhões de habitantes em 2000 (IBGE, 2000), caracterizada ao longo da sua história pela deficiência infra-estrutural, populações carentes e abandono pelo poder público e por trazer em seu bojo de forma sintética contradições e contrastes sociais, culturais, políticos e econômicos próprios a uma sociedade de classes de padrão periférico e inserção subordinada como a brasileira.

Neste espaço geográfico, temos uma síntese do Brasil:

- Caminho de passagem no tempo do Brasil-Colônia e Império, transformado, hoje, em periferia da Cidade do Rio de Janeiro;
- Espaço insalubre, alagadiço, rios assoreados e destruição ambiental, recorrentes problemas de saneamento básico e da protelada despoluição da Baía da Guanabara;
- Epidemias recorrentes (cólera, malária, dengue), sem respostas adequadas do poder público, a penalizar a população local, como a malária que, em meados do século XIX, dizimou a população da antiga Vila Iguassú, ou a gripe espanhola no início do século XX;
- Depósito forçado de desalojados da cidade do Rio de Janeiro pela Reforma Pereira Passos nos inícios do século XX e de generosa acolhida a imigrantes de inúmeros recantos do Brasil e exterior em busca de trabalho e condições de vida;
- Espaço urbano inchado, sobretudo a partir dos anos 60, e precárias políticas públicas de um caldo cultural riquíssimo assistência e de equipamentos urbanos (ALVES, 2003; SILVA, 2004);
- Portador de em contraste com o desenraizamento e abandono da sua população pelas elites locais; e
- Práticas religiosas alienantes de igrejas fundamentalistas em contraste às de uma Igreja Popular em busca da conscientização das classes populares.

Neste espaço síntese da realidade sócio-político-econômico-cultural brasileira, as políticas públicas municipais têm sido, de forma contraditória, associadas pela população, em geral, e militantes políticos, em particular, às idéias de “Estado em ação” (AZEVEDO, 1997), de “Estado Ausente”<sup>25</sup>, de Estado clientelista/populista/eleitoreiro/fisiológico, à “troca de favores” (ALVES, 2003; SILVA, 2004).

Os historiadores costumam destacar os anos de 1566 e 1596 como marcos iniciais da colonização do Vale do Rio Iguassú, “rio grande” em Tupi. A primeira data refere-se ao

---

<sup>25</sup> Chamamos de “Estado Ausente” àquele em que a população, em geral, não consegue perceber a presença do mesmo em seu cotidiano, pois se sente não assistida ou é atendida de forma precária em serviços essenciais como de saúde, de educação, de saneamento.

tempo em que senhores de engenho, fugindo de piratas, corsários e invasores estrangeiros que afligiam a cidade do Rio de Janeiro, passaram a usar dos rios Iguaçu e Sarapuú para estabelecer seus engenhos e plantações nos vales do Meriti, Sarapuú, Saracuruna, Jaguaré, Pilar e nas zonas de Marapicú, Jacutinga e do rio Ramos. E a segunda refere-se à Fazenda São Bento com origem nas terras doadas pela Marquesa Ferreira ao Mosteiro de São Bento em 1596. Esta herdeira era viúva de Cristóvão Monteiro, primeiro proprietário das sesmarias ofertadas por Estácio de Sá no ano de 1565, em terras hoje pertencentes à cidade de Duque de Caxias.

Suas terras, de topografia plana de várzeas e vales, foram ocupadas para a produção, sobretudo, de cana-de-açúcar e de aguardente, além de farinha, milho, arroz, feijão e extração de madeira para a subsistência e o atendimento do mercado carioca. Contudo, seu posicionamento geográfico, zona intermediária entre o porto do Rio de Janeiro e o interior fluminense, Minas e São Paulo, acabou definindo a Baixada como região de passagem de tropeiros, mercadores, comissários e viajantes.

Com o transporte fluvial sendo adotado com regularidade para escoar a produção cafeeira principalmente mineira e paulista, surgiram as primeiras aglomerações da Baixada nos pontos de contato do terrestre com o fluvial-marítimo, tais como Iguaçu, Estrela, Magé, Porto das Caixas, Inhomirim. Esses aglomerados, compostos principalmente por negociantes, botiqueiros e ferradores, eram, sobretudo, grandes depósitos de mercadorias. Os proprietários disputavam o controle de seus caminhos e a abertura de novos com menor percurso.

Para compreender as origens das políticas públicas na área, mais especificamente as políticas de educação, diversos fatores podem ser historicamente associados, desde o poder de ação popular até os mecanismos de segregação e dominação estabelecidos pelas classes dominantes da área.

De um lado, organizações como a dos quilombos no século XIX estabelecidos na faixa entre os rios Sarapuú e Iguaçu, a luta camponesa entre 1950 e 1964, as ocupações urbanas de terra, os sindicatos, os movimentos reivindicatórios de moradores de bairros entre outros, indicam a riqueza e a potencialidade da ação popular na área. De outro, a dominação dos senhores de engenho e a constituição privada de um poder político público local desde o Brasil-Colônia, as relações destes senhores com os quilombos e a decadência da região no Brasil-Império, a sua reincorporação urbana como periferia e a reestruturação política local, sobretudo a partir dos anos 30 do século XX, denotam as múltiplas formas históricas de dominação e hegemonia a que têm sido submetidos setores sociais de sua população desassistida pelo Estado (ALVES, 2003, p. 19).

Trata-se de “uma forma de dominação historicamente elaborada”, de um “totalitarismo socialmente construído”, de uma cultura política que se consolidou no decorrer da história local, de um Estado, conforme Alves, “altamente permeável à violência ilegal” e que se estabeleceu tendo diante de si a resistência organizada (ALVES, 2003, p. 22s).

Dentre os fatores históricos a interferirem diretamente na política e economia da Baixada Fluminense, destacamos a transferência em 1763 da Capital do Brasil para o Rio de Janeiro e a elevação da Povoação de Iguassú à categoria de Vila em 15 de janeiro de 1833. Com a autonomia política da Vila Iguassú em 1833, os grandes proprietários passaram a interferir diretamente na escolha dos administradores, na organização das Câmaras, na concessão de nobreza e na influência dos postos políticos. Aí estão, conforme Alves, as raízes de um coronelismo poderoso, que se renova e se perpetua ao longo da história local (ALVES, 2003, p. 34).

A Câmara passou a ser o coroamento político de um domínio local pleno, com a perpetuação de nomes e famílias no poder. Ao mesmo tempo em que seu presidente acumulava a chefia do legislativo e do executivo, a corrupção e a fraude eleitoral passaram a marcar a vida política local (ver Faoro 2001 e Leal, 1997). A separação formal entre esses poderes só ocorreu em 1919 quando o governo estadual, para instalar uma rede de esgoto na cidade, criou a prefeitura e nomeou interventor e primeiro Prefeito o médico Dr. Mário Pinnoti, apesar da resistência da oligarquia local (ALVES, 2003, p. 79).

### **3.1.1 A origem segregada de Nova Iguaçu**

A partir do século XVIII, o implemento da exploração da mão-de-obra escrava no local se acentuou paulatinamente. Em 1860, o número de escravos chegou a 62% da sua população.

Os quilombos da Baixada (ALVES, 2003, pp. 37-40), mencionados desde 1812, vão representar a única grande divergência local, nos trezentos anos de trabalho compulsório, a questionar o trabalho escravo. Eles se estabeleceram entre as Freguesias de Nossa Senhora do Pilar e Santo Antonio de Jacutinga, na faixa entre os rios Sarapui e Iguaçu, formada por imensos pântanos, onde havia maior segurança contra as expedições punitivas. Mantinham o monopólio do comércio de madeira, extrativismo de grande interesse dos taberneiros, que em troca ofereciam aguardente, gêneros alimentícios e informações sobre as tropas escravocratas.

Assim uma rede social de proteção, uma teia de interesses se estabeleceu, tornando pura encenação as discussões das autoridades da Província para pôr fim a eles. Esse setor “intermediário” é ao mesmo tempo garantia de preservação e fator de destruição dos quilombos.

Alves levanta a hipótese de que, “talvez aqui tenhamos o núcleo genético das relações das elites econômicas e políticas da região com os demais ao seu redor” (ALVES, 2003, p. 39). Os negócios com os quilombolas traziam vantagens e, portanto, deveriam perdurar, mas estes se constituíam também uma ameaça à estrutura escravocrata e à ordem estabelecida. Desse modo, a elite se enredou em práticas de preservação dos quilombos, pois lhe interessava, sobretudo, a madeira e, ao mesmo tempo, apoiou as expedições que matavam e aprisionavam seus membros.

Os quilombos, que sobreviveram a 9 expedições punitivas, irão até a abolição da escravatura em 1888. Sua história revela uma das faces mais originais da sociedade que começava a se consolidar no local: a formação de um setor dominante intocável, que via processos ilegais, canalizava benefícios para si, ao mesmo tempo em que estimulava um setor intermediário como cúmplice e estigmatizava os reais responsáveis pelos seus ganhos por meio da violência legal (ALVES, 2003, p. 40).

De região intermediária nos períodos colonial e imperial, sobretudo, escoadoura do café, ela viu-se decadente com o crescente assoreamento de seus rios e a irreversível elevação de seus leitos devido à devastação de suas matas. “Iguassú foi um dos grandes abastecedores de lenha e carvão do Rio de Janeiro durante mais de 100 anos: lenha e carvão feitos até com madeira de lei” (FORTE, 1933, p. 128). As ferrovias construídas por Mauá, a partir de 1854, acabaram por transformá-la numa zona de passagem rápida (ALVES, 2003, p. 41s).

O processo de destruição ambiental, somado ao represamento das águas pelos trilhos, aumentaram suas áreas pantanosas. Como decorrência, começaram na região recorrentes epidemias de cólera, malária, dengue. O surto de cólera (*cholera-morbus*) surgiu na Capital do País em 1855. Rapidamente a epidemia se propagou pelas cercanias e invadiu o interior e, em setembro, irrompeu na Vila (FORTE, 1933, p. 48), permanecendo cerca de 23 anos. Cólera que nos primeiros dias matou 121 pessoas, a maioria escrava, que trabalhavam no transporte fluvial. A epidemia de malária, por volta de 1858, matou mais de 5 mil trabalhadores chineses nos 9 meses de construção do trecho férreo Queimados-Belém (Japeri) (FORTE, 1933, p. 63). A “gripe espanhola”, que atingiu o Município em outubro de 1918, provocou 1.267 óbitos (PEIXOTO, 1960, p. 68). E, mais recentemente, a epidemia da dengue

que desde os inícios de 1986 vem assolando o Estado do Rio, sem resposta adequada do poder público (ver tabela 1).

Tabela 1 – Casos notificados de dengue no Município de Nova Iguaçu (1986 – 2009)

ANO	QUANTIDADE
1986	4.942
1987	2 769
1988	96
1989	83
1990	507
1991	5.590
1992	42
1993	79
1994	5
1995	810
1996	208
1997	11
1998	99
1999	18
2000	729
2001	5.409
2002	10.085
2003	355
2004	165
2005	68
2006	669
2007	1.801
2008	18.433
2009	194

Fonte: CIDE, 2009

Progressivamente, devido às epidemias recorrentes e à decadência agrícola da região, a Vila Iguassú precipitou em declínio. Exceção ao enclave citrícola a partir de 1883 em torno da Estação de Maxambomba. A inauguração da Estrada de Ferro D. Pedro II, hoje Central do Brasil, em meados do século XIX, trouxe crescimento populacional e econômico junto a esta estação. Em 1862, Maxambomba tornou-se sede da Freguesia de S. Antonio de Jacutinga. Quase 30 anos depois teve em seus limites a sede da administração civil, tornou-se vila e,

logo depois, cidade. E em 1916 recebeu o nome de Nova Iguaçu em homenagem à sede de origem.

Ao sopé da Serra de Madureira, Maxambomba ampliou os negócios dos fazendeiros locais e consolidou a feira ilegal dos atravessadores de gado. Ao mesmo tempo, acabou se tornando ponto de embarque e incipiente centro comercial para a região circundante, ao mesmo tempo em que suas terras foram progressivamente sendo tomadas pelos laranjais. O colapso da Baixada fez muitos fazendeiros decadentes abandonarem e/ou venderem suas terras. Boa parte deles se transferiram-se para Maxambomba.

Para valorizar os terrenos adotou-se o plantio de pomares. Emergiu assim um setor social voltado à fruticultura. Exportadores, comerciantes e barraqueiros tornaram-se proprietários de sítios e chácaras e cresceu o emprego assalariado a serviço da laranja. Formou-se assim uma ilha de prosperidade em uma região decadente. Mas os produtores e comerciantes de laranja, apesar de substituírem os barões da cana e do café como elite econômica e social, não conseguiram a hegemonia política local. Coube a Nilo Peçanha, como presidente do Estado do Rio de Janeiro e da República, além de retomar o saneamento da Baixada<sup>26</sup> (ver FADEL, 2009), implementar a produção de laranja.

Morando no centro de Nova Iguaçu, ao longo das duas ruas que seguem cada lado da estrada de ferro, um pequeno grupo enriquecido demandava equipamentos urbanos que acabaram modificando a paisagem da sede. Os sobrados e bangalôs passaram a suplantiar as casas grandes e os solares contando, para a sua existência, com a construção e reconstrução de estradas, reforma e instalação de redes de água e esgoto, iluminação pública, eletricidade, praças e hospitais (ALVES, 2003, p. 49).

O contraste entre as prósperas colinas dos laranjais e o pântano decadente do resto da região acabou atraindo mais pessoas. Espremida entre a especulação do latifúndio, o pântano decadente da região e a supervalorização do núcleo carioca preservado na nova ordem sócio-espacial<sup>27</sup> às classes privilegiadas, o destino da população rural passou a ser a periferia à oeste do Rio de Janeiro e às prósperas colinas dos laranjais de Nova Iguaçu.

<sup>26</sup> Pesquisa de Fadel sobre o trabalho da Comissão Federal de Saneamento da Baixada Fluminense no início do século XX, entre 1910 e 1916, comprovou que o trabalho da Comissão esbarrou na questão da relação público e privado: “Sanear é revitalizar a agricultura local, atendendo aos interesses dos donos de grandes terras da região” (FADEL, 2009, pp. 172 e 189s). Como não houve desapropriação, o dinheiro público foi empregado em “obras de saneamento em propriedades particulares” (FADEL, 2009, p. 180).

<sup>27</sup> São fundamentais à definição da nova ordem sócio-espacial a Reforma Pereira Passos, sobretudo, e a ação da União (1902-1906). Enquanto o Porto do Rio foi transformado em exportador de café e a cidade em capital da nova elite cosmopolita, a Baixada, assim como os subúrbios da cidade, receberam os despejados das demolições de cortiços e cabeças-de-porco, ambulantes e mendigos.

A produção e a comercialização da laranja fez de Nova Iguaçu, a partir da década de 30, o maior exportadora de laranjas da América Latina. O auge da chamada “Califórnia brasileira”, “cidade perfume” em alusão ao aroma exalado pelos laranjais em flor, se deu a partir de 1935. Em 1941, exportou 1.554.644 caixas principalmente para a Europa (FORTE, 1933, p. 124s). No entanto, dependente de empresas estrangeiras para as exportações, o destino dos laranjais acabou selado com a Segunda Guerra Mundial e a praga da “mosca do mediterrâneo”. Para o historiador Ruy Afrânio Peixoto, em depoimento a Percival de Souza, não resta dúvidas de que não houve interesse em combater a praga, pois as terras estavam destinadas às indústrias:

O que interessava, realmente, era transformar os laranjais em loteamentos. A mosca da laranja foi um mero pretexto. Os citricultores, lembro-me bem, acusaram o Ministério da Fazenda pelas dificuldades de obter material necessário ao combate à fumagina. Mas é possível que fosse apenas para constar... Pela Baixada Fluminense, passa água, luz, a região é cortada por estradas, que abastecem o eixo São Paulo – Rio: a transformação da agricultura em indústria foi a verdadeira razão. (SOUZA, 1980, p. 23).

Após 1945, com o fim dos laranjais, Nova Iguaçu entrou em uma nova fase. O loteamento de suas chácaras passou a ser a saída frente à expansão urbana segregacional anunciada pelo capital desde final do século XIX. Sua população, de 24.226 habitantes em 1890, quadruplicou entre 1929 e 1940, passou de 33.396 para 140.606 habitantes. De acordo com o IBGE em 1950 era de 145.649 habitantes<sup>28</sup>, 359.364 em 1960, e 727.140 em 1970. Enquanto a população rural de 46,60% em 1950, foi reduzida a 0,29% em 1980. Apesar de um inchamento urbano mais lento, Nova Iguaçu transformou-se então na sétima cidade do País com 1.094.805 habitantes. Na década de 1990, Nova Iguaçu sofreu uma profunda alteração territorial e a populacional a emancipação dos distritos de Belford Roxo, Japeri, Queimados e Mesquita.

---

<sup>28</sup> Estes últimos números não incluem as populações de Duque de Caxias, São João de Meriti e Nilópolis, emancipados na década de 40.

### 3.1.2 O peso eleitoral da Baixada

A partir dos anos 30 do Século XX, quando o voto passou a ser universal, a Baixada Fluminense passará a ter um peso significativo nas eleições. Por isso, tem sido objeto de atenção especial de políticos de todos os matizes ideológicos:

Com o voto universal, pós-30, a reciprocidade do coronelismo se impõe. De um lado, os chefes locais que conduzem tropas de eleitores; do outro, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores, da força policial, enfim, dos recursos que garantem a perpetuação do poder local. Onde o favor e a violência são simultaneamente empregados no controle dos dependentes, no convencimento dos recalcitrantes e na destruição dos inimigos (ALVES, 2003, p. 79s).

As trajetórias políticas de Getúlio Barbosa de Moura e de Tenório Cavalcanti – “o homem da capa preta” – expressaram, conforme feliz compreensão de José Cláudio Alves, “a passagem da dominação política oligárquica e rural, que tinha no coronelismo sua sobrevivência, para outra calcada no clientelismo, no populismo e na disputa eleitoral” (ALVES, 2003, p. 92).

E nesse imenso “dormitório” em que Nova Iguaçu e a Baixada se transformaram, em geral de mão-de-obra não qualificada para trabalhar no Rio, começou a se manifestar nos inícios dos anos 60 uma crescente insatisfação popular expressa no voto mais à esquerda<sup>29</sup>, na mobilização camponesa das ocupações de terras e na “revolta popular”.

Com a rejeição de San Tiago Dantas para a formação do segundo Gabinete Parlamentarista de João Goulart, o movimento sindical decidiu deflagrar uma greve geral em 5 de julho de 1962. Diante da fome e da crise econômica que se abatiam sobre a Baixada, temerosos de perderem seus empregos, os trabalhadores saíram de madrugada dos bairros mais distantes e se aglomeraram próximos à praça do Pacificador, centro de Duque de Caxias, numa vã espera de condução para o trabalho pois a greve conseguira parar o setor de transportes. A explosão popular começou quando alguém, do meio das aproximadamente 20 mil pessoas concentradas, gritou que em uma das casas comerciais ali perto havia feijão, produto desaparecido da mesa da população. Após saquear essa casa, aos gritos de “queremos comer”, “saque” a multidão passou ao saque e quebra-quebra de outras casas comerciais. Como num rastilho de pólvora, a revolta se espalhou a outros municípios da Baixada como São João de Meriti e Nova Iguaçu. Enquanto a polícia da Guanabara patrulhava os limites da

<sup>29</sup> Em 1962, quando os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ainda estão separados, os quatro municípios da antiga Vila Iguaçu, reúnem cerca de 30,6% do eleitorado fluminense.

Baixada, para evitar a invasão dos bairros cariocas, o Prefeito de Caxias, Adolfo David, passou o dia trancado em seu gabinete buscando em vão auxílio das forças armadas. Dados oficiais apontaram um saldo de 42 mortos e 700 feridos, 2 mil estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios atingidos e o prejuízo de 1 bilhão de cruzeiros (ALVES, 2003, pp. 93-96).

Ao longo de 20 anos, a ditadura militar assumiu o controle do poder político local, cerceou o voto popular e inviabilizou a atuação camponesa na região<sup>30</sup>. Seu principal objetivo na reestruturação política foi suprimir, enfraquecer ou cooptar as formas de oposição política existentes ou que viessem a surgir aí (ALVES, 2003, p. 101).

Neste sentido, os Municípios da Baixada receberam tratamentos diferenciados mas eficazes. Todos, a partir de 1966, viram seus Executivos e Legislativos sob o crivo da cassação e intervenção. Contudo, a interferência direta aos poucos cedeu lugar à mediação construída pela concessão da ilegalidade e dos mecanismos de repressão aos grupos vinculados à situação (ALVES, 2003, p. 106).

O Quadro 3, abaixo, reflete a descontinuidade administrativa e o casuísmo das leis até o final dos anos 70. O professor José Cláudio Alves da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro observou que a situação política ficou tão gritante “que a população sequer conseguia entender as questões políticas, quanto mais interferir” (ALVES, 2003, p. 103). Aliás, o próprio Alves acabou envolvido nesta confusão. Em sua interessante análise da situação política dos municípios da Baixada Fluminense naquele momento (ALVES, 2003, pp. 101-119), o professor estendeu a intervenção de Ruy de Queiroz à frente do Município de Nova Iguaçu até o final de 1972. No entanto, documentos e publicações da Prefeitura dão conta que em 31/01/1971 Bolivard Gomes de Assunção assumiu o mandato de Prefeito de Nova Iguaçu, ficando até a posse do novo Prefeito em 1993.

---

<sup>30</sup> Praticamente desativada devido à rápida urbanização e à repressão, a mobilização camponesa voltou à cena política de Nova Iguaçu nos inícios dos anos 80 no Mutirão Rural de Campo Alegre, distrito de Queimados. A área em disputa entre grileiros e 500 famílias camponesas, com registro de muitas mortes, foi desapropriada por Brizola em 1984 (SILVA, 1994, p. 165).

Quadro 3 – Relação de Prefeitos de Nova Iguaçu a partir de 1963

NOME	PARTIDO	CARGO	MANDATO
Aluísio Pinto de Barros	-	Prefeito eleito (renunciou)	31/01/1963
João Luiz do Nascimento	-	Vice-prefeito eleito (renunciou)	27/08/1964
José de Lima	-	Presidente da Câmara	15/09/1966
Joaquim de Freitas	-	Interventor	17/10/1966
Ary Schiavo	MDB	Prefeito eleito (cassação sumária)	31/01/1067
Antônio Joaquim Machado	MDB	Vice-prefeito	10/07/1967
José Nain Fares	-	Presidente da Câmara	15/08/1967
Antonio Joaquim Machado	ARENA	Vice-prefeito (cassado)	14/11/1067
Nagi Almawy	-	Presidente da Câmara	17/10/1968
João Ruy de Queiroz Pinheiro	ARENA	Interventor	25/02/1969
Bolivard Gomes de Assunção	-	Prefeito	31;/01/1971
Joaquim de Freitas	ARENA	Prefeito (renunciou)	31/01/1973
João Batista B. Lubanco	ARENA	Vice-prefeito ou interventor (?)	21/10/1975
João Ruy de Queiroz Pinheiro	ARENA	Prefeito eleito	01/02/1977
Paulo Antônio Leone Neto	PDT	Prefeito eleito	01/02/1983
Francisco de Assis M. Amaral	PMDB	Interventor	29/07/1988
Aluísio Gama de Souza	PDT	Prefeito Eleito	01.01.1989
Altamir Gomes Moreira	PDT	Prefeito eleito	01/01/1993
Nelson R. Bornier de Oliveira	PSDB	Prefeito eleito	01/01/1997
Nelson R. Bornier de Oliveira	PMDB	Prefeito reeleito	01/01/2001
Mario Pereira Marques Filho	PMDB/PSDB	Vice-prefeito eleito	05/04/2002
Luiz Lindberg Farias Filho	PT	Prefeito eleito	01/01/2005
Luiz Lindberg Farias Filho	PT	Prefeito reeleito	01/01/2009

FONTES: PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU, 2003, p. 98; ALVES, 2003, p. 101-119.

Após o hiato autoritário, a Baixada retomou sua votação no trabalhismo. As eleições de 1982, apesar do casuísmo do voto vinculado que obrigava o eleitor votar no mesmo partido, revelaram-se uma grande surpresa. O eleitor do Estado do Rio de Janeiro, disposto a eleger Leonel Brizola governador, acabou votando nos candidatos do seu partido. O PDT conquistou as Prefeituras de Nova Iguaçu com Paulo Leone e de São João de Meriti com Manuel Valência Opasso. No entanto, o impacto do brizolismo na Baixada se fez mais forte nas câmaras municipais dos Municípios da Baixada onde o PDT ficou com a maioria.

Todavia, o Governo Brizola desenvolveu uma prática de cooptação das lideranças do movimento social emergente na Baixada nos inícios dos anos 80, aliando-se com setores por

demais ligados aos persistentes modelos de dominação local e às velhas estratégias eleitoreiras e clientelísticas, que teve na distribuição espacial e na obtenção de vagas nos CIEPs o seu ponto culminante (ALVES, 2003, p. 110). No rastro do brizolismo, o PDT fará dois outros Prefeitos em Nova Iguaçu, Aluísio Gama, em 1989 e Altamir Gomes, em 1993.

### 3.2. A LUTA CONTRA O CLIENTELISMO EM NOVA IGUAÇU NO PÓS-64

Por um bom tempo, sufocadas pela repressão militar, sobretudo após o Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 1968, as organizações da sociedade civil popular de Nova Iguaçu e Baixada Fluminense buscarão formas de driblá-la e se organizar para inicialmente reivindicar equipamentos urbanos e, posteriormente, somar-se à luta pela redemocratização do País.

As primeiras ações populares começaram a delinear-se a partir da primeira metade da década de 70, e a tomar força com o abrandamento gradual da repressão, especialmente após 1978. As péssimas condições de vida da população associadas à intervenção da Cáritas Diocesana e seus agentes na assistência ambulatorial, aos agentes de pastorais de uma Igreja progressista capitaneada pelo bispo D. Adriano Hypolito, a intelectuais de esquerda, a líderes das lutas pré-1964, assim como a novos militantes nos bairros, acabam contribuindo para o surgimento e o desenvolvimento do Movimento Amigos de Bairros de Nova Iguaçu, diríamos, como Eder Sader, para a entrada de “novos personagens” na cena política local, ao referir-se às novas organizações dos trabalhadores de São Paulo na década de 70-80 (SADER, 1988).

Assim, após quase duas décadas, setores sociais locais começaram a se insubordinar contra o aparato de dominação montado pelo regime militar para esfacelar as oposições e instalar aliados à frente das máquinas clientelísticas e dos mecanismos ilegais de obtenção de recursos. D. Adriano Hypolito fazia declarações públicas contra políticos da região, moradores se organizavam num crescendo em associações para pressionar o Prefeito por melhorias, prestação de contas e audiências públicas; vereadores, deputados e populares manifestavam-se a favor de eleições diretas. (SILVA, 2004).

No entanto, o fantasma da repressão militar, radicalizado em práticas de terrorismo e ilegalidade, se mantinha em Nova Iguaçu. Em 22 de setembro de 1976, D. Adriano Hypólito foi seqüestrado por um grupo paramilitar e torturado na Vila Militar; três igrejas de Nova

Iguaçu amanheceram pichadas contra o “bispo comunista” em 3 de novembro de 1979; uma bomba explodiu em dezembro de 1979 sob o altar da Catedral; em 1981 casos de espancamento, violações de correspondência, visitas com interrogatórios estranhos atingiram lideranças populares e da Igreja Católica (SILVA, 2004, p. 188).

Numa conjuntura nacional, de “abertura lenta, gradual e segura”, em que o movimento social começava a se rearticular, as associações de bairros foram o principal instrumento de organização na Baixada a pressionar o Estado a ser mais receptivo às necessidades da população. Em Nova Iguaçu, o Movimento Amigos de Bairro (MAB), vai coordenar seus esforços, transformando-os num projeto mais coeso. Dessa forma, os anos 80, além da rede de CEBs, conheceram o surgimento na Baixada de um poderoso movimento social que tem no MAB e demais federações<sup>31</sup> sua face mais visível. (SILVA, 2004, p. 188).

A primeira manifestação unificada de bairros junto ao Executivo municipal aconteceu em 14 de outubro de 1978 na “assembléia dos 800”. Trinta e quatro bairros em diferentes estágios de organização cobraram, entre as reivindicações, a audiência pública com o Prefeito:

Que o Prefeito assumisse o compromisso de receber quinzenalmente, em dia, hora e local fixos, qualquer comissão de bairro que quisesse levar suas reivindicações ou cobrar os compromissos assumidos, sem necessidade de audiência ou de ir com político (ENCONTRO 16, out.78 apud SILVA, 1994, p. 65).

Reivindicação considerada decisiva pelo movimento em relação ao combate do clientelismo muito presente na política local. A audiência pública garantiria um canal direto de reivindicação dos moradores à Prefeitura, um elemento fundamental para a organização dos moradores e para elucidar cada vez mais e mais diretamente o caráter do poder público municipal, conforme consta no depoimento de Enock Cavalcanti feito a Bernardes:

Antigamente a associação, o morador, ou qualquer pessoa que quisesse fazer um abaixo-assinado, tinha que chegar no protocolo da Prefeitura, pagar uma taxa, e não tinha como falar com o representante do governo. O negócio ficava muito a nível pessoal, as reivindicações dos moradores eram recebidas por meio de vereadores. E as organizações de massa não tinham forma de dialogar ou de pressionar as autoridades. [...] Elas não queriam ficar na dependência de ter que colocar o seu pedido na mão do Vereador para daí chegar ao governo a fim de conseguir alguma coisa. Elas queriam reivindicar diretamente (BERNARDES<sup>32</sup>, apud SILVA, 1994, p. 65).

<sup>31</sup> No período são também criadas as Federações: Movimento de União de Bairros de Duque de Caxias (MUB) e a Associação de Bairros e Moradores de São João de Meriti (ABM), além da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ).

<sup>32</sup> BERNARDES, Júlia, A. **Espaço e movimentos reivindicatórios: o caso de Nova Iguaçu**. Rio de Janeiro: UFRJ-Instituto de Geociências, Rio de Janeiro, 1983, tese de mestrado.

Dessa forma, o MAB buscou solapar o recorrente clientelismo da política iguaçuana:

Era o Prefeito, o deputado, o vereador, o cabo eleitoral que distribuíam favores para a base. E o MAB pensou que deveria quebrar esse esquema, obrigar as autoridades. [...] O MAB funcionou como grupo de pressão para quebrar esse esquema e fazer uma política de pressão mais direta (entrevista Ugo Paiva 17/12/91 para SILVA, 1994, 65s).

A partir de 1979 a luta do MAB se concentrou na consolidação e manutenção da audiência pública junto aos prefeitos que se sucedem no Executivo Municipal. A rotina das audiências tornou-se, desde o princípio, uma contenda permanente entre o Movimento e o poder municipal, onde, a prefeitura além de não atender às suas reivindicações, procurava cooptar suas lideranças, conforme consta no depoimento de Brandão feito a Bernardes:

Se antes usava a tática do apadrinhamento político para fins eleitoreiros na realização de algumas obras, a título de favor, agora tenta evitar comissões e muita gente no gabinete, sondando quem são os cabeças e até cooptando pessoas. Depois da assembléia dos 800 ‘mudavam constantemente o pessoal da secretaria para confundir as pessoas, protocolavam e engavetavam processos, informavam mal, enrolavam, procuravam desgastar e desorganizar o pessoal e não resolviam nada alegando falta de verbas, ou então faziam obras pela metade’ (BERNARDES, apud SILVA, 1994, p. 83).

Esta breve abordagem objetivou destacar como, no Brasil da “abertura lenta e gradual”, o clientelismo se fez presente no cotidiano político de Nova Iguaçu e como o movimento social buscou superá-lo. Ver-se-á, a seguir, focados sobretudo nas políticas de educação, como este velho fenômeno político veio se transmutando até os dias atuais, coexistindo com práticas políticas de corte moderno a ponto de interferir sobre a sociedade civil popular, sobretudo através da cooptação política.

Neste sentido, por objetivos metodológicos, a partir de agora será preciso sacrificar informações da rica e contraditória intervenção política popular no período e centrar a atenção nas lutas locais em torno da educação pública. Sinteticamente, as intervenções populares de então se expressaram sobretudo nos Movimentos dos Conjuntos Habitacionais (1979-1981) e dos Transportes (a partir de 1982); nas lutas pelo Saneamento Básico; pela Saúde e pela Educação; no *impeachment* do Prefeito Paulo Leone devido ao descaso com os serviços públicos e à crescente corrupção do Executivo Municipal (1985-1988); na participação nos conselhos comunitários e municipais; na Câmara Itinerante e nas Audiências Públicas para Elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em 2003; na luta pela conclusão das obras e instalação do CEFET de Nova Iguaçu; e na recente luta por uma universidade pública na área (SILVA, 1994 e 2004).

### 3.3 A LUTA PELA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU E O PROCESSO DE COOPTAÇÃO POLÍTICA

Identifica-se, na luta pela educação em Nova Iguaçu, além do movimento estudantil (UIES – União Iguaçuana de Estudantes Secundaristas), outros quatro “sujeitos políticos” que de acordo com as circunstâncias, conjuntura e interesses específicos em jogo, vão se somar ou não na luta pela educação: o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE), a Federação das Associações de Moradores (MAB), o Clube de Mães e a Diocese de Nova Iguaçu, mais especificamente, a Cáritas Diocesana.

O SEPE é caracterizado mais pela defesa da educação pública e corporativa dos profissionais da educação, e pela “luta salarial” (Salomão Baruti Davi, entrevista 23/1/2008); o MAB, por interesses contraditórios em relação às políticas de educação, pois ao mesmo tempo que se somou à luta em defesa da educação pública como a da manutenção dos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), lutou para firmar convênios de educação para as Associações de Moradores e a própria Federação objetivando a auto-sustentação financeira e a “mobilização” da população (SILVA, 1994); o Clube de Mães<sup>33</sup> que “luta por vagas e qualidade do ensino durante o governo Altamir Gomes” (Emílio Araújo, entrevista em 02/02/2009) e a Cáritas Diocesana envolvida sobretudo na defesa e administração de convênios públicos com creches comunitárias.

O SEPE, com origem na Sociedade Estadual dos Professores do Rio de Janeiro (SEP/RJ), fundada em 1977, tem estado sempre presente nos principais momentos de definição das redes públicas de educação no Estado do Rio de Janeiro, “seja na resistência às políticas oficiais, seja na luta pela implementação de novos princípios e perspectivas para essas redes” (NAJJAR, 2004, p. 152). Foi denominado Centro Estadual de Professores do Rio de Janeiro - CEP/RJ, a partir de junho de 1979, após fusão SEP, União dos Professores do Rio de Janeiro – UPRJ e Associação dos Professores do Estado do Rio de Janeiro – APERJ. Teve seu registro civil cassado e suas atividades proibidas em 1979, pelo Decreto nº 8.383/79, do presidente João Batista Figueiredo. Voltou à legalidade em 1983, quando Brizola retirou os entraves jurídicos pendentes desde 1979. Passou a ser denominado SEPE a partir de junho de 1988 (NAJJAR, 2004).

---

<sup>33</sup> Esta histórica luta do Clube de Mães, é caracterizada por ser eminentemente pelo direito e qualidade da educação.

O Núcleo do SEPE Nova Iguaçu promoveu inúmeras atividades, sobretudo, em torno das questões salariais. Neste sentido, histórica é a luta desenvolvida durante o governo Altamir Gomes, tornada aguda em 1996, com uma greve de cerca de 7 meses de duração por conta dos 7 meses de atraso dos salários dos profissionais da educação do Município, que vivia grave crise administrativo-financeira. À época a situação de penúria dos professores chegou ao ponto de sequer disporem de dinheiro para se deslocarem aos seus locais de trabalho. O SEPE e a imprensa local, interessada em fazer o sucessor na prefeitura, exploraram a situação. Em meio a essa crise, o Clube de Mães exerceu um papel fundamentalmente diferenciado, pois envolveu-se numa luta pelo direito e qualidade da educação. O Clube de Mães lutou por vagas e qualidade da educação, frente ao descaso do Município que acabou ceifando cerca de 7 meses de aulas na rede municipal. Para resolver o problema da carga horária das aulas na rede municipal de ensino, o Prefeito Nelson Bornier, que assumiu em 1997, dispôs sobre o Sistema de Avaliação Especial dos alunos da rede municipal para o ano de 1996: “devido à greve geral dos professores ficam automaticamente aprovados todos os alunos [...] regularmente matriculados na rede municipal” (Decreto nº 5.785/97, JH 02/01/97).

Na esteira do SEPE Central, o Núcleo de Nova Iguaçu se envolveu na luta pelas eleições de diretores na rede pública e na luta pela preservação dos CIEPs em desmonte durante o governo Moreira Franco, além de tentar participar dos Conselhos Municipais de Educação. Quanto à histórica luta pela eleição direta de diretores de escolas, recorrente na pauta de reivindicações do movimento, travou luta pelas eleições diretas para diretores do Instituto Rangel Pestana de Nova Iguaçu, pois então as conquistas se davam em cada escola. Em 1987, em pleno processo constituinte de 1986-88, aconteceu a primeira eleição direta e generalizada de diretores de escolas estaduais do Rio de Janeiro. No entanto, a partir do governo Rosinha Garotinho (2003-2006), a questão das eleições de diretores de escolas entrou em imbróglio jurídico. A governadora, alegando que o diretor de escola ocuparia cargo de confiança, recorreu contra a mesma.

Desde seu lançamento, o Movimento Nacional Constituinte em 26 de janeiro de 85<sup>34</sup>, em Duque de Caxias, RJ, até a promulgação da Nova Constituição, aconteceram em Nova Iguaçu várias iniciativas Constituintes: encontros, seminários, panfletagens, coletas de assinaturas para as emendas populares, inclusive para o projeto de educação do Fórum

---

<sup>34</sup> O MAB, o MUB e a FAMERJ subscrevem juntamente com outras entidades, Igrejas e partidos, o manifesto à nação “Movimento Nacional pela Constituinte a Caminho da Constituinte”.

Nacional em Defesa da Escola Pública, distribuição de folhetos com critérios para a escolha de candidatos comprometidos com as causas populares. O detalhe, porém, é que o Comitê Constituinte de Nova Iguaçu, efetivamente, não existirá como mobilizador e articulador dessa luta. A rica luta constituinte nacional, se restringiu no Município a atividades soltas, isoladas, sem maior peso político (SILVA, 1994, p. 200).

Entre 1997 e 1998, quando foram criados os Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEF, o Núcleo do SEPE Nova Iguaçu empenhou-se por estar intervindo neles, sobretudo no Conselho Municipal do FUNDEF. No entanto, em que pesem sua pressão, inclusive jurídica, pela transparência das contas públicas e luta pela autonomia do Conselho, viu seus esforços fadados ao fracasso, pois seus recursos não foram atendidos, ao mesmo tempo em que os sucessivos governos do Município procurarão esvaziar o Conselho Municipal do FUNDEF. Quanto ao CME, embora formalmente constituído, praticamente não funcionou durante os Governos de Bornier (1997-2000 e 2001-2002) e de Mário Marques, seu vice, que assumiu em 2002.

A propósito, chama a atenção a pauta da reunião do CME, no Edital de Convocação de JH 01/06/2004, assinado por Cristina Penna, Coordenadora dos Conselhos Municipais. Diz o Edital: “A Coordenadoria de Conselhos Municipais, convoca as instituições não governamentais que integram o Conselho Municipal de Educação para reunião no dia 04/06/2004 [...] Pauta: Reativação do CME”. Pauta que denuncia que o CME não está funcionando.

Quando em 2005 chegou ao governo de Nova Iguaçu o líder dos “caras-pintadas” no processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, o SEPE Nova Iguaçu, embora mantendo autonomia como movimento, oscilou no apoio às políticas educacionais do Governo Lindberg. Isto, apesar de bandeiras históricas da gestão democrática na escola e na educação estarem sendo desfraldadas pelo Governo: como eleições diretas de diretores em março de 2006 (o SEPE critica a sua forma de condução) (SILVA, 2006) e em março de 2009; criação de Conselhos Escolares em 2007 (Decreto nº 7.795, de 24/07/2007); elaboração “participada” do Plano Municipal de Educação (o SEPE iniciou participando do mesmo, mas se afastou quando percebeu que a SEMED, para garantir sua linha, reforçava a presença de representantes governamentais nos Grupos de Trabalho); realização da I Conferência Municipal de Educação da história de Nova Iguaçu, de 26 de fevereiro a 18 de março de 2008, da qual o SEPE se ausentou.

Oscilou o SEPE no apoio às políticas educacionais de Lindberg, quando num primeiro momento lançou um panfleto, embora com reticências, em que justificava a manutenção das

bolsas de estudos no ensino fundamental privado através do Programa de Solicitação de Bens e Serviços, e num segundo momento abriu processo contra o governo por uso dos recursos do FUNDEF para tais bolsas.

A impressão é que o movimento ainda não conseguiu encontrar a “justa medida” – a virtude grega – em seu relacionamento com o Governo municipal, oscilando entre o apoio e o repúdio às políticas educacionais. O receio justificável de perder a autonomia via cooptação ou haver retrocessos nas políticas educacionais implementadas, levaram-no a oscilar. De outra parte, a compreensão do Governo de que a adesão às suas políticas deveria ser incondicional alimentou esse receio. Atualmente a direção do SEPE local encontra-se fragilizada pela divisão interna. Parte de sua direção, eleita em 2008, ligada ao PDT da vice-Prefeita Sheila Gama e ao PT age pró-Governo Lindberg.

Quanto ao MAB, até 1986, sua intervenção nas políticas de educação limitou-se a apoiar e até a investir de forma esporádica em atividades desarticuladas de educação. Lutou pelo fim da taxa escolar, pelo passe-escolar, acopladas à luta dos transportes, pela criação e manutenção de creches e pré-escolas, por concursos públicos e seleção de profissionais por ocasião das inaugurações de CIEPs, assumidas pelas AMs (SILVA, 1994, p. 186).

A partir de então, suas intervenções nas políticas de educação, começaram a tomar corpo, mesmo assim, de forma limitada e na esteira dos convênios. Convênios como o Projeto Educar e com a Fundação Educar (ex-MOBRAL), projeto também desenvolvido pela Cáritas de Nova Iguaçu, e o Convênio Pré-escolar com o MEC. Dependente do financiamento dos convênios desde 1986, principalmente do Projeto Educar, quando este, esvaziado pelo Governo Sarney, foi extinto em 1990 durante o Governo Collor, o MAB passou a viver grave crise financeira (SILVA, 2004, p. 202s).

Da luta do MAB pela educação pública destacam-se no período:

- A promoção, com o Centro de Educação e Ação Comunitária – CEAC, do Primeiro Encontro sobre Creches de Nova Iguaçu, em 18 de outubro de 1984. Participaram 21 AMs e autoridades da Coordenadoria Estadual de Desenvolvimento Social, UNICEF, FUNABEM, MOBRAL, FEEM, Secretarias Municipais de Saúde e de Educação de Nova Iguaçu. Sua principal reivindicação era um programa de Creches Públicas em Nova Iguaçu; e
- A assunção, em março de 1987, da luta pela manutenção e ampliação do projeto CIEPs em processo de desmonte pelo Governo Moreira Franco. Em 5 de junho de 87, o MAB e outras entidades populares foram impedidos, por cerca de 300 policiais militares, de fechar a Via Dutra para denunciar o trato dispensado por Moreira Franco

aos CIEPs. Em 22 de junho, o MAB, a ABM, o MUB, o CEP-Meriti e São Gonçalo e a Associação de Funcionários de Apoio, foram ao Palácio da Guanabara cobrar do Governo a manutenção dos CIEPs.

No entanto, a questão da Educação no MAB, a partir de 1986, se reduziu à administração dos convênios com o MEC. Fato é que o MAB não desenvolveu ao longo de sua história uma luta mais ampla da educação como política pública. Quando se extinguiram os convênios, praticamente a questão da educação foi anulada no MAB e AMs filiadas.

Uma outra luta popular relevante pela educação pública aconteceu em torno do Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET, em Santa Rita – Nova Iguaçu, uma das 200 Escolas Técnicas prometidas pelo Governo Sarney. As obras da Escola Técnica Federal de Nova Iguaçu iniciadas em 1988 permaneciam paralisadas em 1992 por questão financeira, e embargadas em 1995 por questões judiciais. Em 1999, com apoio do Fórum das Entidades, composto por diversas organizações e movimentos e algumas AMs filiadas ao MAB, o CEFET - Maracanã conseguiu na justiça retomar suas obras e gerenciamento. No período aconteceram atividades e mobilizações de pressão pela conclusão de suas obras, coleta de assinaturas, debates em escolas, abraço simbólico ao prédio do CEFET e um abaixo-assinado com 9 mil assinaturas foi entregue ao Ministro da Educação Paulo Renato. No início de 2003, foi constituído um Conselho Comunitário para acompanhar a sua implantação e desenvolvimento.

Finalmente, 15 anos após iniciadas suas obras, o CEFET-NI foi inaugurado em 22 de agosto de 2003 por Cristóvão Buarque, Ministro da Educação. O evento aconteceu num clima tenso, concorrido pelo movimento social e por políticos disputando a sua paternidade. Sua inauguração e a constituição do Conselho Comunitário para participar de sua gestão expressaram a força do movimento social no combate ao descaso da coisa pública e ao clientelismo.

Na esteira de sua campanha para Prefeito em 2004, o deputado federal Lindberg Farias chegou à Nova Iguaçu em 2003 prometendo instalar no local uma Universidade Pública Federal. Para tanto, destinou 1 milhão dos 2 milhões de reais do orçamento federal que lhe cabia então como parlamentar para abrir três turmas de cursos universitários em Nova Iguaçu. A UFF abriu uma turma de economia, e a UFRRJ duas turmas, uma de administração e outra de pedagogia em 2004. Posterior acordo entre essas universidades, fez com a UFRRJ ficasse em Nova Iguaçu e a UFF em Volta Redonda, RJ. A estratégia foi abrir de imediato as turmas com vestibular, ainda que em condições precárias, para posteriormente garantir o Campus Universitário. Desde 2005 novas turmas vêm se formando a cada ano, embora em espaços

alugados. A previsão é que em abril de 2010, com o término das primeiras obras, seja inaugurado o Campus da UFRRJ de Nova Iguaçu, em espaço cedido pela Prefeitura. Assim, uma das grandes bandeiras locais da educação, a Universidade Pública, está se consolidando.

### **3.3.1 Mobilização pela educação e cooptação**

A partir da Nova República, os Governos Federal e Estadual se mostraram hábeis na prática da cooptação do movimento social. Particularmente em Nova Iguaçu, há uma certa conivência do grupo hegemônico no MAB, ligado ao PMDB, partido nos governos estadual e federal.

No início de 1988, ano eleitoral, o governo Sarney, através da Secretaria de Ação Comunitária, despejou recursos nas periferias das grandes cidades, direcionando-os ao atendimento superficial e clientelista das carências estruturais da massa trabalhadora. E no MAB, os projetos “tanto eram usados pelo Governo para persuadir a população [...], como [...] pelas direções do Movimento [...] para se perpetuar no poder” (João B. Assis, entrevista 1992 apud SILVA, 1994). Assim, as práticas clientelistas continuaram presentes em Nova Iguaçu, apesar do ascenso popular pós-64 e do paulatino crescimento da esquerda nas sucessivas eleições.

Ao mesmo tempo, em que a movimentação em torno dos convênios dava a falsa impressão de avanço de consciência, mobilização e organização popular mais sólida. No entanto, uma vez extintos os convênios, o movimento se esvaiu tornando evidente sua “crise de identidade”. (SILVA, 1994).

O MAB, que nascera lutando contra o clientelismo e o fisiologismo, viu os mesmos serem reforçados sob os Governos Estaduais do PMDB (Moreira Franco) e do PDT (Leonel Brizola). A partir de Aluísio Gama, Prefeito eleito pelo PDT em 1988, o reforço à prática de esvaziar e cooptar o movimento, via populismo e clientelismo, atingiu também o poder municipal.

Na manifestação de 25 de maio de 1990, que acabou em tumulto, o MAB criticou a efetivação pelo Prefeito dos Conselhos Comunitários sem discussão com os Movimentos Sociais; o “abandono do Município, com obras eleitoreiras e inacabadas [...], onde a grande preocupação é promover alguns vereadores, enquanto as subprefeituras continuam totalmente desaparelhadas, servindo como cabide de emprego”; a “troca vergonhosa de favores entre o

Legislativo e o Executivo”, com “máquinas da Prefeitura a serviço de alguns vereadores” (panfleto distribuído durante a manifestação).

O sucessor de Aluísio Gama, Altamir Gomes (1993-96), também eleito pelo PDT, mergulhou o Município numa crise financeira e administrativa sem precedentes abalando o prestígio do PDT e abafou de vez o movimento popular. O descalabro administrativo foi de tal monta, que a população não nutria maiores expectativas com seu sucessor. Quem viesse, por pouco que fizesse, seria considerado muito pela população. Seu sucessor, Nelson Bornier (1997-2000 e 2001-02), e seu vive Mário Marques, que assumiu o governo em abril de 2002, vão atender os reclamos da população associando com habilidade seus nomes ao “favor”. Obras de maquiagem da cidade, asfaltamento superficial de ruas na periferia, pequenas reformas de escolas, alugueis de prédios escolares, “loteamento” de áreas do Município à atuação de políticos, acabaram reforçando a prática clientelista.

A chegada de Lindberg à Nova Iguaçu, em 2003, surpreendeu e abalou a hegemonia do bloco no poder. Eleito deputado federal pelo PT/RJ em 2002, na esteira do movimento estudantil e do charme pessoal, Lindberg chegou determinado a disputar as eleições municipais de 2004.

Na virada de 2002 para 2003, no momento em que tomava posse como deputado, Lindberg procurou a presidência do PT de Nova Iguaçu dizendo estar em busca de uma base social de trabalhadores, e que pretendia estabelecer domicílio eleitoral em um dos dois Municípios em que recebera mais votos, em Nova Iguaçu ou São Gonçalo. Éramos, então, presidente do PT local e de imediato nos posicionamos: “vem para Nova Iguaçu”. Pensávamos, “eis a saída para quebrarmos a hegemonia da política conservadora no Município”. Até então, o deputado que imaginávamos estaria direcionando o seu mandato à realidade de Nova Iguaçu e da Baixada Fluminense, não havia manifestado seu desejo concorrer ao Executivo municipal.

Não se faz necessário descrever como se desenrolou o processo daí para frente. O fato é que para pavimentar a sua candidatura, Lindberg, à semelhança de Lula para chegar ao Planalto em 2002, aliou-se ao conservadorismo local, a políticos que conjunturalmente estavam na oposição. A sua inflexão em relação à reforma da Previdência, logo no início do I Governo Lula, foi o primeiro efeito político de suas ambições eleitorais.

Atropelando o PT local, Lindberg consolidou sua candidatura pelo alto. Somou o apoio entusiástico do deputado federal Itamar Serpa, do PSDB/RJ, próspero empresário iguaçuano no ramo de cosméticos. Este namoro permaneceu sem explicação porque eleito

vice-prefeito, Itamar não tomou posse de seu mandato. Ao projeto Lindberg Prefeito de Nova Iguaçu, se somaram o ex-governador Marcelo Alencar (PSDB) e vereadores da oposição, a maior parte do PFL. O fato é que Lindberg acabou eleito Prefeito em segundo turno em 2004 e reeleito em primeiro em 2008. Para este segundo mandato trouxe como vice Sheila Gama do PDT, esposa do ex-Prefeito e Conselheiro do TCE/RJ, Aluísio Gama.

Do Governo Lindberg, por enquanto, basta para caracterizá-lo dizer que carismático (Weber), populista, personalista, determinado a galgar degraus do poder político, tem usado do discurso mais social ao mesmo tempo em que flerta com o conservadorismo para atingir seus interesses políticos imediatos. Contudo não se pode dizer que o Governo Lindberg seja uma simples reprodução da prática política até então no Município. Seu Governo trouxe avanços significativos, por exemplo, em relação às políticas de educação.

Como contraponto a toda política clientelista, ou mesmo de ausência de transparência pública no pós-64, os mecanismos de participação popular, de democracia participativa, conquistados pelo Movimento Constituinte em 1988, se apresentaram como novos instrumentos de luta e poder popular. No entanto, os conselhos, por exemplo – instrumentos para acompanhar, fiscalizar e até mesmo decidir sobre políticas públicas – via de regra, foram apropriados ou mesmo esvaziados pelo Executivo. Neles, as representações populares acabaram se repetindo e reduzindo a sua atuação a mesas de gabinetes legitimadoras das ações de governo. Por isto, muitas entidades vão se afastar dos mesmos. Guardadas as diferenças, isto também aconteceu durante o Governo Lindberg.(ver no capítulo 5, item “Conselhos de acompanhamento do FUNDEF e do FUNDEB e controle social”).

Desta forma, institucionalizados por um Estado que aprendeu a lidar com o Movimento, o clientelismo e a violência<sup>35</sup> acabaram se consolidando, sob novas roupagens, diante do “favor” e do medo, e de um movimento social enfraquecido. Assim, as classes dominantes em Nova Iguaçu, Baixada Fluminense, acabaram mantendo a prática do clientelismo que perpassa a precária execução das políticas públicas locais, apesar da intervenção popular pós-64.

Interrompe-se aqui a exposição sobre os três últimos governos de Nova Iguaçu, pois serão, mais à frente, objeto desse estudo, que passa a dissertar sobre os primórdios da educação em Nova Iguaçu.

---

<sup>35</sup> A propósito das relações de força e interesses, a violência na Baixada Fluminense, longe de ser encarada pelo Estado como uma questão de Política de Segurança, de acordo com Alves, tem sido vista como uma forma de construção e manutenção do poder da elite local. Pode-se depreender de sua obra, que historicamente a violência na área, mais do que um problema social a exigir a ação do Estado, tem sido uma ação política de Estado, senão deliberada, consentida (ALVES, 2003).

### 3.4 PRIMÓRDIOS DA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU/RJ

As referências historiográficas encontradas nos documentos sobre o surgimento das primeiras escolas em Iguassu, sem maior precisão se públicas ou privadas, ou mesmo de nome, ano de criação, datam do período imperial, a partir da chegada da Família Real ao Brasil em 1808, sobretudo após a Proclamação da Independência em 1822.

A propósito, no portal da Câmara dos Deputados, encontra-se o Decreto da Regência do Reino, de 30 de junho de 1821, que permite o ensino privado das primeiras letras (primário) em qualquer parte do Reino Português. Reproduziu-se integralmente o Decreto, pois é um rico documento para a compreensão da concepção privada, a confusão entre público e privado, a concepção de liberdade de educação, a desobrigação do Estado com a educação, que permeiam ainda hoje as políticas de educação no Brasil:

Decreto de 30 de junho de 1821

Permite a qualquer cidadão o ensino, e abertura de escola de primeiras letras, independente de exame ou licença.

A Regência do Reino em Nome de El-Rei o Senhor D. João VI, faz saber que as Côrtes Geraes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa tem decretado o seguinte:

As Côrtes Geraes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, considerando a necessidade de facilitar por todos os modos a instrucção da mocidade no indispensavel estudo das primeiras letras: Attendendo a que não é possível desde já estabelecer, como convém, Escolas em todos os logares deste Reino por conta da Fazenda Pública; e Querendo assegurar a liberdade que todo o Cidadão tem de fazer o devido uso dos seus talentos, não se seguindo dahi prejuízos públicos, Decretam:

Que da publicação deste em diante seja livre a qualquer cidadão o ensino, a abertura de Escolas de primeiras letras, em qualquer parte deste Reino, quer seja gratuitamente, quer por ajuste dos interessados, sem dependência de exame, ou de alguma licença. A Regência do Reino o tenha assim entendido, e faça executar. Paço das Côrtes em 28 de junho de 1821. – José Joaquim Ferreira de Moura, Presidente. – João Baptista Felgueiras, Deputado Secretario. – Antonio Ribeiro da Costa, Deputado Secretario.

Portanto manda a todas as autoridades, a quem competir o conhecimento e execução do presente Decreto, que assim o tenham entendido, e o cumpram, e façam cumprir e executar, como nelle se contém; e ao Chanceller-Môr do Reino, que o faça publicar na Chancellaria, e registrar nos livros respectivos, remetendo o original ao archivo da Torre do Tombo, e cópias a todas as estações do estylo. Palácio da regência em 30 de junho de 1821.

Com as rubricas dos membros da Regência do Reino.”<sup>36</sup> (BRASIL, Decreto da Regência do Reino, 1821 – redação original)

Salvo engano de análise, pois são poucos os dados disponíveis, esse Decreto da Regência do Reino, de 30 de junho de 1821, vai facilitar e alimentar a criação de escolas

<sup>36</sup> Não constam na Coleção de leis do Império, disponível no portal da Câmara dos Deputados, os números referência das leis do Império.

privadas em Iguassú. Fato é que no Reino Português, incluído o Brasil, a educação primária já nascia livre e privada, isto é, “sem dependência de exame, ou de alguma licença”, com o Estado, sob a histórica e recorrente alegação de falta de recursos, se eximindo da tarefa de manter escolas públicas.

Três anos após a Proclamação da Independência do Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824, em seu art. 179, inciso XXXII, garantia a universalização e a gratuidade da instrução primária, a todos os Cidadãos:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXII. A instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

(BRASIL, Constituição do Império do Brasil, 1824 – redação no original)

Pouco depois, D. Pedro I, ao que parece cumprindo a Constituição que garantia “a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”, assinou a Lei de 15 de outubro de 1827 que manda criar escolas de primeiras letras em todo o território nacional.

A lei de 15 de outubro de 1827 manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império. (...) Art. 1º Em todas as cidades, villas e logares mais populosos, haverão as escolas das primeiras letras que forem necessarias. (BRASIL, Lei de 15 de outubro de 1827)

Após esse preâmbulo histórico e legal, tentou-se identificar os primórdios das escolas e da educação em Nova Iguaçu. Neste sentido, encontrou-se uma primeira referência do historiador Waldick Pereira, sem maiores detalhes, a uma escola existente na Fazenda São Bento, instalada pelos beneditinos logo no início da sua povoação na segunda metade do século XVI. No entanto, o mesmo autor destaca que a escola mais antiga de que se tem notícia foi criada em 26 de julho de 1827, portanto logo após a Proclamação da Independência do Brasil, onde mais tarde seria a sede da Vila de Iguaçu, sob a regência do Professor Antonio Carlos Caldas de Alvarenga (PEREIRA, 1969, p. 23). O autor não menciona se era pública e nem o nome da escola. Aqui parece haver desencontro de informações entre os historiadores Waldick Pereira e Ruy Afrânio Peixoto, que pesquisaram juntos, ou mesmo confusão historiográfica ou erro gráfico em relação às datas, pois de acordo com Peixoto “a primeira

escola organizada de Iguaçu funcionou em 1837” (PEIXOTO, 1960, p. 22). Seria a mesma Escola, que conforme Pereira, criada em 1827?<sup>37</sup>

Uma fonte não muito segura, e que parece provir de entrevista com o historiador Ruy Afrânio Peixoto, afirma que em “28 de outubro de 1827, em território iguaçuano se instala a primeira escola de ensino público gratuito no Brasil” – e denominada Escola da Vila Iguaçu. Informação, a se confirmar, de suma importância para a história da educação do Brasil. E que não parece longe da verdade diante da Lei de 15 de outubro de 1827 que “manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império”, pois Nova Iguaçu se enquadrava então no perfil “mais populoso”.

É preciso destacar que em 1834, ocorreu a separação institucional entre a cidade do Rio de Janeiro e seu interior. Através de ato imperial, a cidade do Rio foi elevada à condição de Município-Neutro, ao passo que o homônimo estado (todo o interior fluminense) teria como capital a cidade de Niterói. (SILVA, 2004a, p. 9).

Nota-se, ainda que precário e insuficiente para um quadro preciso, o adensamento de informações historiográficas sobre a criação de escolas, sem maiores precisões se públicas ou privadas, a partir desse período, nos limites de Iguassú.

Peixoto afirma:

[...] em 1866, apareceu a primeira escola pública dentro de Maxambomba (e destaca, outras havia na Freguesia, como em Jacutinga e Brejo, atual Belford Roxo) e que foi regida por D. Maria Virgínia da Silva, aparecendo, em 1875, a do tenente Augusto Monteiro Paris, que foi a primeira escola particular de Maxambomba. Em 1885 surgiu a escola do tenente Oliveira Pereira Monteiro. (PEIXOTO, 1960, p. 49).

De acordo com o historiador Waldick Pereira, em 1880 havia 15 escolas públicas para uma população de 14.081 habitantes no Município, escolas subvencionadas pela Província, em seus aluguéis e despesas com “o trabalho de agulhas”: “Inicialmente, destaca Pereira, a Província subvencionava estas escolas pagando aluguel e concorrendo ‘com despesas para o trabalho de agulhas’, obrigatório nas escolas femininas” (PEREIRA, 1969, p. 23).

Peixoto destaca ainda a criação, já na Primeira República, das escolas no Capim Melado (São Bento), no Riachão (Morro Agudo) e no Passa Vinte (Queimados) na administração de Dr. Pedro Teles Barreto de Menezes, (1892-1894) (PEIXOTO, 1960, p. 89).

Ernesto Cardoso, conforme Pereira, relata em livro, que em Nilópolis, que pertenceu à Nova Iguaçu até 1947, “A primeira escola, Externato Nilo Peçanha, surgiu em 13 de junho de

<sup>37</sup> Buscamos em vão informações mais seguras sobre as origens das escolas municipais do Município na Câmara Municipal de Vereadores de Nova Iguaçu/RJ. Soubemos em entrevista que boa parte das Atas da Câmara, sobretudo as do século XIX, foram “perdidas”. Fomos informados, ainda, que um pesquisador teria localizado parte delas nos arquivos da Câmara Municipal de Vereadores de Itaguaí/RJ.

1914, com o professor Franklin Cordeiro de Carvalho [...]. Em 21 de março de 1917, através do empenho do Dr. Manoel Reis, o Estado inaugura uma escola pública a fim” (CARDOSO apud PEREIRA, 1969, p. 57).

Em 1930, Leopoldo Machado criou o Colégio Leopoldo e em 1937 foi instalado o primeiro estabelecimento de Ensino Normal no Município, o Colégio Santo Antonio, atual IESA, (PEREIRA, 1969, p. 23s), instituições que, assim como o Colégio Monteiro criado em 1885, constituem-se nas mais tradicionais escolas privadas do local.

E assim, os historiadores de Nova Iguaçu vão fazer referências a escolas criadas ao longo da história da Vila Iguassú, posteriormente Nova Iguaçu, sem apresentar maiores detalhes sobre as mesmas.

O Prefeito Bento Santos de Almeida (10/10/1943 a 24/12/1947) contratou “com o Estado a construção do Grupo Escolar, o autor não identifica qual, em terreno que adquiriu pela Prefeitura e doou a este” (PEIXOTO, 1960, p. 100). Informação interessante, pois aponta um dado histórico do compartilhamento de responsabilidade sobre a educação primária entre o Estado e o Município.

Conforme Waldick Pereira, a estatística oficial em 1969, apontava existirem 10 estabelecimentos de ensino normal, 34 de ensino médio 290 de ensino primário e 8 de ensino técnico-comercial. No entanto, o autor não discriminou se essas escolas eram públicas ou privadas (PEREIRA, 1969, p. 24).

O desencontro de dados sobre a educação em Nova Iguaçu ganha nitidez ao comparar-se os dados apresentados por Waldick Pereira, que pareceram mais confiáveis, com os da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu em 1971:

A rede escolar, uma das mais extensas do Estado do Rio, compreende toda seriação escolar, estendida em 48 estabelecimentos de ensino médio, incluindo 8 de ensino normal, 2 de ensino comercial e 2 Institutos de Educação; 305 estabelecimentos de Ensino Primário Comum; 13 de Ensino Supletivo e 65 de Ensino Primário, excluindo os estabelecimentos do MOBREAL (PMNI, 1971)

Discurso este que contrasta com a denúncia da Diocese de Nova Iguaçu em 1972, em relação à educação “faltam salas de aula, faltam escolas convenientemente distribuídas” (SOUZA, 1980, p. 52 – grifo nosso).

Como é percebido, a leitura acima não teve a pretensão de historiografar a educação, as escolas em Nova Iguaçu, mesmo porque pressupõe um trabalho de fôlego, uma outra tese. Ela surgiu do incômodo com os desencontros dos dados oficiais sobre as origens das primeiras escolas no Município. Citados a título de exemplo, alguns desencontros

identificados a partir do cruzamento de informações fornecidas pela SEMED em outubro de 2008 e os coletados por este estudo a partir do rastreamento junto aos Atos Oficiais do Município a partir de 1993 e outras fontes.

De acordo com o documento da SEMED, as duas primeiras escolas da rede pública municipal são a E.M. França Carvalho no Bairro Prata, que iniciou suas atividades em 01 de agosto de 1931 e a E.M. Dr Thibau no Bairro da Luz, fundada em 10 de novembro de 1939 (ver Apêndice B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu por URG). No entanto, como visto anteriormente, tudo indica que as primeiras escolas públicas de Nova Iguaçu surgiram na primeira metade do século XIX. Essa pesquisa indicou outras possíveis imprecisões de dados da SEMED. Eis dois exemplos: a SEMED informa que a E.M. Visconde de Itaboraí no Bairro Ipiranga foi criada pela Lei nº 3.168 de 22/02/2001, D.O. 23/02/2001, no entanto, de acordo com os Atos Oficiais esta Lei refere-se à sua reativação e não à criação. Outras fontes informam que esta escola teria sido fundada em 16 de agosto de 1926, e que, portanto, nesse caso, seria a mais antiga delas. A E.M. Daniel Nogueira Ramalho (ex E.M. Parque Estoril), no Parque Estoril, conforme a própria SEMED encerrou suas atividades em 1979 e foi reativada em 23/04/1981. A SEMED não informa quando criada, mas tem-se a impressão de que se trata das primeiras escolas criadas no Município, na região do Iguaçu Velho.

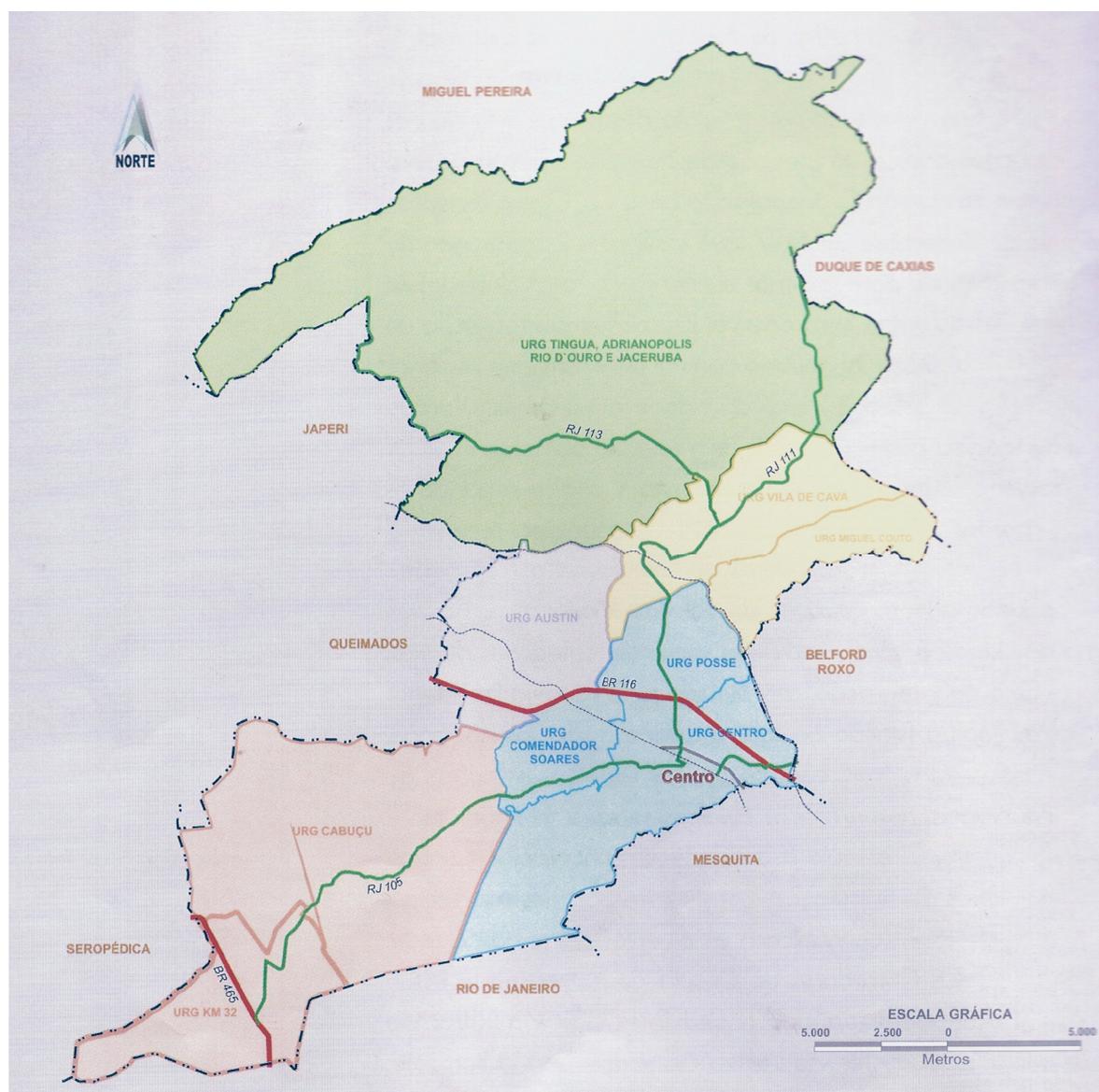
### 3.5 DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU

Do diagnóstico oficial da educação, conforme documentos do Planejamento Estratégico da cidade, encerrado em 2000, destaca-se de imediato:

Baixa escolaridade da população, baixa qualidade do ensino fundamental, grande evasão escolar, boa oferta de vagas no ensino fundamental, número satisfatório de escolas públicas para o ensino fundamental, má distribuição geográfica de escolas municipais, critério político na escolha dos diretores de escolas públicas. (PMNI, 2000 – grifo nosso).

Os dados e indicadores que seguem possuem um recorte bem preciso. Eles objetivam compor o quadro necessário à análise do sentido das recorrentes concessões de bolsas de estudo para o ensino fundamental privado de Nova Iguaçu e à compreensão do processo de universalização do acesso ao ensino no Município.

Mapa 2 - Município de Nova Iguaçu por Unidade Regional de Governo (URG)



FONTE: PMNI/SME/SMUMA, 2004.

Buscou-se dados e indicadores sobre a população total, população em idade escolar de 7 a 14 anos, população de 7 a 14 anos dentro e fora da escola, dados estes limitados a 2000, data do último censo do IBGE. Ao mesmo tempo, procurou-se fazer uma leitura intraurbana desses dados e indicadores educacionais do Município, da população de 7 a 14 anos, a partir das Unidades Regionais de Governo (URGs).<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Nova Iguaçu está dividida em 9 Unidades Regionais de Governo no território: URG I Centro; URG II Posse; URG III Comendador Soares; URG IV Cabuçu; URG V KM 32; URG VI Austin; URG VII Vila de Cava; URG VIII Miguel Couto; URG IX Tinguá.

Para tanto, serviu-se da tabulação especial elaborada pelo Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, em que pesquisadores se empenharam “em construir uma leitura intraurbana das desigualdades, trabalhando a partir das Regionais de Governo (URGs)” (IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p. 4).<sup>39</sup> Apesar de prometer, em audiência pública na Câmara de Vereadores em 21 de janeiro de 2009, o Secretário de Educação não conseguiu oferecer dados mais precisos sobre a distribuição das vagas e falta de vagas na rede pública de ensino fundamental pelas URGs.

### 3.5.1 Dados populacionais de Nova Iguaçu

A Tabela 2, tomando por base os dados do Censo IBGE 2000, especifica a distribuição da população de Nova Iguaçu por Unidade Regional de Governo em 2000.

Tabela 2 - População por URG e percentual da URG em relação à população total – 2000

<b>URG</b>	<b>População por URG</b>	<b>% população por URG</b>
<b>URG I Centro</b>	175.562	23,1%
<b>URGII Posse</b>	117.834	15,5%
<b>URG III Com. Soares</b>	108.614	14,3%
<b>URG IV Cabuçu</b>	76.350	10%
<b>URG V KM 32</b>	57.467	7,5%
<b>URG VI Austin</b>	96.199	12,6%
<b>URG VII Vila de Cava</b>	63.035	8,3%
<b>URG VIII Miguel Couto</b>	50.872	6,7%
<b>URG IX Tinguá</b>	13.328	1,7%
<b>TOTAL POPULAÇÃO</b>	<b>759.261</b>	<b>-</b>

FONTE: IBGE / 2000, tabulação Especial IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p.10

<sup>39</sup> Para obter os dados intramunicipais de educação, principalmente em relação ao período anterior a 2001, quando houve desmembramentos de distritos de Nova Iguaçu, os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles utilizaram como referência a baseline de 1991. “Entretanto, observam, a utilização dessa base (1991) só é possível para os indicadores do IBGE, tendo em vista que são passíveis de desagregação, permitindo a não inclusão de distritos à época emancipados” (IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p. 3s).

### 3.5.2 Dados educacionais de Nova Iguaçu

Quanto ao número de estabelecimentos de ensino fundamental (ver tabela 3), nota-se um paulatino crescimento do número de escolas da rede municipal, apesar das escolas excluídas com a emancipação de Mesquita em 2000. Não se conseguiu identificar porque de 1996 para 1997 há uma redução de sete escolas estaduais. A partir de então o número das escolas da rede estadual fica estabilizado até 2008, isto considerando-se as escolas estaduais no território de Mesquita. Ao mesmo tempo, nota-se uma grave oscilação no número das escolas da rede privada, o que requer uma pesquisa para identificar o seu porquê.

Tabela 3 – Estabelecimentos de Ensino Fundamental, por Rede de Ensino, Município de Nova Iguaçu (Período: 1994-2008)

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
1994	-	-	95	35,4	74	27,6	99	36,9	268
1995	-	-	100	37,6	69	25,9	97	36,5	266
1996	-	-	103	37,2	82	29,60	92	33,2	277
1997	-	-	96	27,9	82	23,8	166	48,2	344
1998	-	-	98	28,5	82	23,8	164	47,7	344
1999	-	-	98	25,8	83	21,9	198	52,2	379
2000	-	-	97	27,2	85	23,8	175	49,0	357
2001 <sup>(1)</sup>	-	-	84	27,5	92	30,2	129	42,3	305
2002	-	-	84	26,1	94	29,3	143	44,6	321
2003	-	-	85	25,2	96	28,5	156	46,3	337
2004	-	-	85	26,2	97	29,8	143	44	325
2005	-	-	85	25,9	97	29,6	146	44,5	328
2006	-	-	85	29,4	98	33,9	106	36,6	289
2007	-	-	85	29,3	100	34,4	105	36,2	290
2008	1	0,3	85	27,1	101	32,3	126	40,3	313

FONTE: SEE, Censo Educacional; CIDE, 1996, 2007, 2008, 2009

NOTA:

- (1) A drástica redução do número de estabelecimentos de ensino fundamental, matrículas a partir de 2001, deve-se à emancipação de Mesquita em 2000.

O Quadro 4, abaixo, traz o total das unidades escolares do Município distribuídas por URG e ano de início de suas atividades.<sup>40</sup> Por ele pode ser identificado o incremento de Unidades Escolares pelo Município em cada ano. Observa-se que 27 Unidades Escolares (23 de EF e 4 Creches), cerca de ¼ das escolas municipais de Nova Iguaçu, foram criadas entre 1997 e 2007, período do foco de nosso estudo. Ao Quadro 4 estão agregadas entre parênteses as creches municipais conforme o ano de início de suas atividades.

<sup>40</sup> A relação das Unidades Escolares da Rede Municipal de Nova Iguaçu, por URG, ano de fundação (1926-2007) e endereço, está no APÊNDICE A.

Quadro 4 – Total de Escolas do município de Nova Iguaçu por Unidade Regional de Governo (URG) e por ano de fundação (1926 – 2007)

ANO	URG I Centro	URG II Posse	URG III C. Soares	URG IV Cabuçu	URG V Km 32	URG VI Austin	URG VII V. Cava	URG VIII M. Couto	URG IX Tinguá	Total
1926				1						1
1931	1									1
1939	1									1
1944		1								1
1948	1						1			2
1950	1									1
1952	1			1						2
1953	1					1				2
1954	1	2		1						4
1955		2			1					3
1956	2									2
1957	1						1			2
1958				1						1
1959						1				1
1960							1		1	2
1961								1		1
1962		1	1							2
1963			1							1
1964	1									1
1965		1				1				2
1969						1				1
1970	3		1				1			5
1971			1		1	1				3
1972	1	1				1				3
1973				1						1
1976						2		1		3
1978				1						1
1980				1						1
1981							1			1
1984			1	1						2
1985		1				1				2
1986									1	1
1988		1	1	1	1					4
1989	1 <sup>(CH)</sup>	2 <sup>(CH)</sup>		3 <sup>(CH)</sup>		1 <sup>(CH)</sup>			1	1 + 7 <sup>(CH)</sup>
1991		1								1
1992	2	1	2							5
1993	1									1
1995								1		1
1996	1		2	2	1	1			1	8
1998	1		1							2
1999		1								1
2000			1 <sup>(CH)</sup>			1	1 <sup>(CH)</sup>	1		2 + 2 <sup>(CH)</sup>
2001	1		3		1 + 1 <sup>(CH)</sup>		2	2	1	10 + 1 <sup>(CH)</sup>
2002		1	1					2		4
2003				1 + 1 <sup>(CH)</sup>						1 + 1 <sup>(CH)</sup>
2006			1							1
2007				1	1					2
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>109<sup>(1)</sup></b>

FONTE: PMNI, SEMED, agosto 2008

(1) Do total de 109 Unidades Escolares, 98 são escolas de Ensino Fundamental e 11 são creches (CH).

Tabela 4 – Número de Unidades Escolares EF da rede municipal por URG e ano de criação da duas últimas escolas por URG (Ano base: 2008)

<b>URG</b>	<b>Total EU por URG</b>	<b>EU criadas entre 1997-2007</b>	<b>Ano penúltima EU criada</b>	<b>Ano última EU criada</b>
<b>URG I Centro</b>	21	2	1998	2001
<b>URGII Posse</b>	14	2	1999	2002
<b>URG III Com. Soares</b>	16	6	2002	2006
<b>URG IV Cabuçu</b>	13	2	2003	2007
<b>URG V KM 32</b>	6	2	2001	2007
<b>URG VI Austin</b>	11	1	1996	2000
<b>URG VII Vila de Cava</b>	7	2	2001	2001
<b>URG VIII M. Couto</b>	7	5	2002	2002
<b>URG IX Tinguá</b>	5	1	1996	2001
<b>TOTAL UE</b>	<b>98</b>	<b>23</b>		

FONTE: PMNI, SEMED, ago. 2008

NOTA: tabulação a partir do Quadro 4

A tabela 4, acima, mostra o número de Escolas Municipais por Unidade Regional de Governo e o número de Unidades Escolares criadas entre 1997 e 2007 por URG. Mostra também os anos em que as duas últimas escolas foram criadas por URG. Estes dados serão cruzados, nos capítulos 4 e 5, com os das tabelas das bolsas de estudo.

### 3.5.2.1 Matrículas no ensino fundamental no Município de Nova Iguaçu

Os números absolutos e os percentuais mostram uma progressiva desconcentração/municipalização do Ensino Fundamental em Nova Iguaçu. Em 14 anos, a rede municipal saltou de um percentual de 30,4% de oferta de matrículas em 1994 (ver tabela 5), em número absoluto 41.680 habitantes para 42%, 54.185 matrículas no ensino fundamental, em 2007. Ao mesmo tempo, em que a rede estadual de ensino decresce de 45,1% em 1994 (61.786 matrículas) para 40,6% em 2007 (52.284 matrículas). Comparativamente em termos percentuais, em números absolutos, coube ao Município oferecer mais vagas no ensino fundamental, mesmo porque a rede privada reduziu o número de matrículas. Considerando-se os dados a partir de 2001, quando Mesquita já está desmembrada, percebe-se uma oscilação

muito grande no número total de matrículas ano a ano, com uma tendência à sua redução. Há uma diferença de quase 13 mil vagas a menos em 2007 em relação a 2005. Seria devido a um menor crescimento populacional? Ou/e devido a um maior controle do MEC sobre as matrículas, a partir do meado da década de 10 de 2000?

Tabela 5 – Matrículas no Ensino Fundamental do Município de Nova Iguaçu, por rede de ensino e ano (Período: 1994-1995,1997-2007)

Ano	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
1994	61.786	45,1	41.680	30,4	33.426	24,4	136.892
1995	62.835	46,2	37.586	27,6	35.656	26,2	136.077
1997	61.950	42,2	38.930	26,5	45.780	31,2	146.660
1998	65.901	45	41.553	28,3	39.197	26,7	146.651
1999	66.852	44,3	43.018	28,5	40.958	27,2	150.828
2000	67.889	45	48.557	32,1	34.559	22,9	151.005
2001	57.741	42,7	49.353	36,5	28.209	20,8	135.303 <sup>41</sup>
2002	58.581	42,6	49.977	36,3	29.051	21,1	137.609
2003	56.811	40,5	51.563	36,8	31.673	22,6	140.047
2004	56.765	41	53.325	38,6	28.090	20,3	138.180
2005	56.839	40,1	56.041	39,6	28.696	20,2	141.576
2006	54.995	40,5	56.811	41,8	23.957	17,6	135.763
2007	52.284	40,6	54.185	42	22.290	17,3	128.759

FONTES: SEE, Censo Educacional; CIDE; INEP, Censo educacional 2003 a 2007.

Em que pese a redução do total de matrículas no ensino fundamental, a tabela 5, acima, mostra que, desde 1997, as matrículas vêm progressivamente aumentando em números absolutos e em percentual na rede municipal, coincidindo como na maioria das redes municipais, com a implantação do FUNDEF no Brasil. Ao mesmo tempo mostra, que houve, a partir de 2003, uma crescente concentração das matrículas no ensino fundamental da rede pública, saltando de cerca de 77,4 % para 82,6% em 2007.

<sup>41</sup> A drástica redução de matrículas em números absolutos a partir de 2001 deve-se à emancipação de Mesquita em 2000.

## 3.5.2.2 Acesso da população de 7 a 14 anos ao ensino fundamental

Tabela 6 – Matrículas no Ensino Fundamental <sup>42</sup>do Município de Nova Iguaçu nas redes pública e privada no período de 1995, 1998-2007. (Grupo de idade e ano: menor de 7, de 7 a 14 e maior de 15 anos)

Ano	Menor de 7 anos	%	7 a 14 anos	%	Maior de 14 anos	%	Total
1995	1.570	1,1	115.371	84,8	19.136	14	136.077
1998	-----	-----	117.458	80	29.193	20	146.651
1999	2.126	1,4	118.306	78,4	30.396	20,1	150.828
2000	3.149	2	117.608	77,9	30.248	20	151.005
2001	4.343	3,2	105.220	77,6	25.740	19	135.303
2002	4.606	3,3	108.949	79,2	24.054	17,5	137.609
2003	4.804	3,4	112.523	80,3	22.720	16,2	140.047
2004	5.076	3,7	110.468	79,9	22.636	16,3	138.180
2005	5.258	3,7	113.078	79,9	23.240	16,4	141.576
2006	5.068	3,7	110.620	81,4	20.075	14,7	135.763

FONTES: SEE, Censo Educacional ; CIDE, 2007; INEP, 2010.

Ao cruzar os dados da população, em idade escolar, de 7 a 14 anos, com a população desta idade matriculada (tabela 6), podemos saber como tem se dado a universalização do ensino fundamental no Município. Neste sentido, a Tabulação Especial do Observatório das Metrópoles contribui para desvelar, em números, a real situação da população em idade escolar (ver sobretudo tabela 9).

Seguindo a tendência nacional, em Nova Iguaçu houve uma expressiva redução das crianças de 7 a 14 anos que estavam fora da escola. Em 1991, 16,5% da população nessa faixa etária não freqüentavam escola, enquanto no ano 2000, a proporção era de 5,6%, representando uma diminuição do percentual de pessoas fora da escola da ordem de 65% (ver tabela 7) (IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p. 19).

No entanto, considerando que a Constituição Brasileira estabelece como obrigatória a freqüência das pessoas de 7 a 14 anos de idade ao ensino fundamental, podemos considerar que em 2000 ainda era alto o número absoluto de crianças e adolescentes (6.257) que estavam fora da escola em Nova Iguaçu.

<sup>42</sup> Conforme a SEE, a partir de 2004 o Ensino Fundamental regular foi dividido em 8 anos (séries) e em 9 anos (anos), de acordo com o tipo de organização das escolas.

Tabela 7 – Frequência à escola da população de 7 a 14 anos em Nova Iguaçu (anos 1991 e 2000)

<b>Frequência da população de 7 a 14 anos</b>	<b>Total de frequência</b>	<b>Total fora da escola</b>	<b>Número de pessoas fora da escola</b>
1991	83,5%	16,5%	17.833
2000	94,4%	5,6%	6.257

FONTES: IBGE/2000, tabulação Especial IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p. 20

A média de frequência à escola da população de 7 a 14 anos, no entanto, conforme análise do Observatório, não reflete as desigualdades existentes no Município de Nova Iguaçu em 2000. Quando analisamos os dados por URGs, identificamos que seis dentre as nove regiões apresentam taxas de crianças fora da escola acima da média de Nova Iguaçu. Comendador Soares, Miguel Couto, Vila de Cava, Cabuçu, Austin e Tinguá apresentam taxas de exclusão educacional, que variam de 6 a 10,1% (ver tabela 8) (IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p. 20).

Tabela 8 - Taxa de frequência escolar da população de 7 a 14 anos por Unidade Regional Governamental (URG) de Nova Iguaçu (ano 2000)

<b>URG</b>	<b>Frequência de 7 a 14 anos</b>	<b>Fora da escola</b>
CENTRO	96,9%	3,1%
POSSE	95,5%	4,5%
KM 32	94,7%	5,3%
COMENDADOR SOARES	94%	6%
MIGUEL COUTO	93,9%	6,1%
VILA DE CAVA	93,7%	6,3%
CABUÇU	93,3%	6,7%
AUSTIN	91,8%	8,2%
TINGUÁ	89,9%	10,1%

FONTES: IBGE / 2000, tabulação Especial FASE – IPPUR/UFRJ, 2006, p.20.

### 3.5.2.3 Projeções da exclusão educacional

Os cálculos do Observatório das Metrôpoles apontam que a exclusão volta a subir em 2004 e 2005 (tabela 9):

Para os anos de 2001 a 2005, trabalhamos com os indicadores do CIDE referentes à matrícula por faixa etária, relacionando-os com a projeção de crescimento populacional realizada pelo IBGE para a faixa etária de 7 a 14 anos (ver tabela 8). Nesse período ocorreu uma ampliação de 7,3% no número de matrículas, que entretanto não acompanhou o crescimento populacional dessa faixa etária, que ficou em 9,1%. Dessa forma, ocorreu uma ampliação de 41% no número de excluídos do sistema escolar no período 2000-2005 (concentrada nos anos de 2004 e 2005), passando de 6.260 para 8.820 crianças e adolescentes, o que em termos proporcionais representa uma ampliação da taxa de exclusão educacional, passando de 5,6% no ano 2000 para 7,2% em 2005. (IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p.20s).

Tabela 9 – Frequência à escola da população de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental do Município de Nova Iguaçu (2000 – 2005)

ANO	Pop. de 7 a 14 anos	Matrículas no EF – pop. 7 a 14 anos	Nº de pessoas de 7 a 14 anos fora da escola	% de pessoas de 7 a 14 anos fora da escola
2000	111.669	105.409	6.260	5,6% <sup>43</sup>
2001	112.213	105.220	6.993	6,2%
2002	114.481	108.949	5.532	4,8%
2003	116.223	112.523	3.700	3,2%
2004	117.958	110.468	7.490	6,3%
2005	121.898	113.078	8.820	7,2 %
<b>Nº absoluto de crescimento 2000-2005</b>	<b>10.229</b>	<b>7.669</b>	<b>2.560</b>	<b>---</b>
<b>Taxa de crescimento 2000-2005</b>	<b>9,1%</b>	<b>7,3%</b>	<b>41%</b>	<b>---</b>

FONTES: IBGE / 2000, CIDE, tabulação Especial IPPUR/UFRJ-FASE, 2006, p.21

Em janeiro de 2009, o Secretário de Educação afirmou, em Audiência Pública, que a SEMED estava trabalhando com a projeção de 10 mil crianças, em idade escolar, fora da escola. (Jailson de Souza e Silva, em 21/01/2009, §2).

<sup>43</sup> Para a produção da taxa de exclusão educacional de Nova Iguaçu para o ano 2000, os pesquisadores do Observatório retiraram os bairros atualmente pertencentes ao município de Mesquita.

Os dados atuais, no entanto, não parecem refletir essas projeções, pois, conforme tabelas 4 e 5, houve uma sensível redução do número de matrículas nas redes de ensino. O que só o censo decenal do IBGE poderá responder, se por redução populacional em idade escolar ou por causa de crianças fora da escola. Na verdade, como veremos no capítulo 5, o Município não dispõe de dados precisos sobre esta questão.

### 3.5.2.4 Número médio de alunos por turma do ensino fundamental e universalidade

Comparando-se o número médio de alunos por turma em Nova Iguaçu com o de alguns municípios brasileiros considerados avançados na qualidade do Ensino Fundamental, conforme a tabela 9, Nova Iguaçu se destaca pelo excesso de alunos por turma. Fator agravado, conforme veremos no capítulo 5, pelo tamanho diminuto das salas-de-aula. Trata-se de uma política educacional do Município conscientemente induzida, conforme normatizações por ocasião do período das matrículas (ANEXO B – normas para composição do número de alunos por turma). A tabela 10 mostra como em Nova Iguaçu, as escolas municipais estão com número excessivo de alunos em sala de aula.

Tabela 10 - Número médio de alunos por turma, no Ensino Fundamental, de Nova Iguaçu e Municípios escolhidos (Redes Municipais, Anos, Municípios e Séries)

MUNICÍPIO	SÉRIE \ ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nova Iguaçu - RJ	1ª série	35	30,8	31,1	31,3	30,8	32,6	32,5			
	Até 4ª série	37,1	36	34,5	34,8	34	34,6	33,8			
	5ª a 8ª serie	40,4	41	41,3	39,8	40,3	40,7	40,4			
	En. Fundamental	38	37,3	35,9	35,7	35,3	35,7	35			
	En. Fundamental RJ	32,6	32,5	30,6	30,4	30,3	30,1	29,8			
Belém - PA	1ª série	28,2	27,5	26,8	27,2	27	28,1	27,4			
	Até 4ª série	29,3	28,8	28,7	28,4	28,3	28,5	27,7			
	5ª a 8ª serie	37,4	35,7	37,6	36,5	34,3	33,5	32,6			
	En. Fundamental	31,1	30,4	30,2	30,3	29,4	29,6	28,8			
	En. Fundamental PA	43,9	42,4	29,3	28,9	28,7	28,2	27,7			

(continua)

(continuação)

Belo Horizonte - MG	1ª série	24,5	24,6	24,5	24,1	24,1	24,3	24,3
	Até 4ª série	26,8	26,5	26	25,5	25,5	25,8	25,7
	5ª a 8ª série	32,2	31,6	30,9	30,1	30,5	31	30,4
	Ensino Fundamental	29,4	29	28,4	27,7	27,8	28,1	27,8
	En. Fundamental MG	31,5	30,3	25	24,8	24,5	24,3	23,6
Porto Alegre - RS	1ª série	23,8	23,9	21,6	20,4	25,5	25,1	25,1
	Até 4ª série	25,5	25,6	22,5	19,4	25,7	25,6	25,5
	5ª a 8ª série	29,4	28,1	28,9	25,7	27,4	30,4	28,9
	En. Fundamental RS	26,9	26,6	26,2	25,1	26	27	25,6
	En. Fundamental RS	25,1	24,4	21,1	21	21,1	20,9	20,7
* Santo André - SP	1ª série	25,9	29,6	29,7	28,3	28,8	27,4	26,3
	Até 4ª série	27	26,7	27,1	27,6	27,2	26,6	25,9
	5ª a 8ª série	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	En. Fundamental SP	27	26,7	27,1	27,6	27,2	26,6	25,9
	En. Fundamental SP	34,5	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Fonte: MEC / INEP [www.educadatabrasil.inep.gov.br](http://www.educadatabrasil.inep.gov.br) - acesso em 10 e 18.01.2007

## **CAPÍTULO 4 – A “CAIXA PRETA” DA POLÍTICA DE BOLSAS DE ESTUDOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO EM NOVA IGUAÇU**

Este Capítulo, de abordagem mais histórica das bolsas de estudo no ensino fundamental privado foi dividido em três grandes períodos: 1972-1989, 1990-2004 e 2005-2008. O primeiro refere-se ao período em que foram localizados os primeiros documentos e indícios relativos à existência de bolsas no ensino fundamental até o Decreto nº 4.067/90, que criou o Programa Municipal de Bolsas de Estudo (PROMUBE), inclui a bolsa salário-educação; o segundo período, de 1990 a 2004, abrange o tempo de vigência do PROMUBE, inclui ainda dados sobre a quantidade de bolsas concedidas e o orçamento das bolsas nos três períodos; e o terceiro período de 2005 a 2008, refere-se ao tempo do Programa “Requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental” (RBS)<sup>44</sup> do Prefeito Lindberg de Farias (2004-2008).

Apesar das dificuldades de acesso a documentos, como convênios e contratos firmados e dados mais completos do orçamento do Município de Nova Iguaçu no período pesquisado, para levantar elementos mais consistentes da “caixa preta” das bolsas de estudo destinadas ao ensino fundamental privado, a pesquisa apontou que em Nova Iguaçu esse tipo de “serviço” tem sido uma constante desde, no mínimo, início dos anos 70. Constatou, no entanto, que as mesmas em suas diversas configurações não estão necessariamente voltadas ao atendimento de crianças sem vagas na rede pública e sem recursos para se manterem em escolas privadas.

O alcance temporal dos dados objetivos colhidos no processo de pesquisa nos Atos Oficiais do Município, junto ao setor de Publicações da PMNI, arquivos do SEPE e do Diário local Jornal de Hoje, dados incompletos e que considerados insuficientes para afirmações mais decisivas, se coloca no limiar dos anos 70, mais precisamente em janeiro de 1972. Não se procedeu ao levantamento junto aos Atos Oficiais do Município, dos anos anteriores, pois não havia nos setores referidos comprovantes de Atos anteriores a 1972.

O proprietário do Instituto Menino Jesus que, mesmo antes da criação do PROMUBE, em 1990, recebia bolsas de estudo para alunos das séries iniciais, lembrou, na entrevista realizada, que havia 4 tipos de bolsas de estudo a financiar o ensino privado no Município: bolsas de estudo oferecidas pelo Município, bolsas federais concedidas pelo MEC e

---

<sup>44</sup> Para facilitar a referência ao Programa “Requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental”, optou-se por mantê-lo ao longo da tese como “Programa Requisição de Bens e Serviços” e/ou abreviado “RBS”.

distribuídas por deputados e senadores,<sup>45</sup> bolsas salário-educação, via empresas e bolsas complementares do Estado do RJ, distribuída pela Secretaria Estadual de Educação:

Eu me lembro agora de 4 tipos de bolsas de estudo para alunos do ensino inicial: 1) bolsas de estudo concedidas pelo governo municipal; 2) bolsas de estudo federais, distribuídas por deputados e senadores (cota parlamentar); 3) bolsas de estudo originadas do salário-educação, via empresas; 4) bolsas de estudo complementares, distribuídas pela Secretaria Estadual de Educação para filhos de funcionários públicos ou não. [...] as do Estado eram complementares. Você podia cobrar, se o pai pudesse pagar a diferença, até atingir o valor da mensalidade. Já as bolsas do salário-educação não permitiam cobrar complemento. [...] Aqui, como em muitas escolas, não havia a possibilidade do pai complementar a mensalidade. Devido à extrema pobreza alguns recebiam da escola, gratuitamente, uniforme e material escolar. (Og Baptista Barboza, 13/01/2009, §5).

Embora esta pesquisa restrinja-se às bolsas de estudo municipais, serão encontradas neste capítulo interfaces com as demais.

Para abrir a “caixa preta” das bolsas e tentar compreender a política de concessão de bolsas de Nova Iguaçu, partiu-se do pressuposto de que há momentos e contextos diferenciados em relação a essa prática neste Município. Antes e durante o Governo Lindberg. Em relação ao momento anterior, considerou-se sobretudo o PROMUBE criado pelo Governo Aluísio Gama em 1990 e até mesmo antes de sua criação. Em relação aos Governos Lindberg, I e II, pensou-se no encerramento das bolsas PROMUBE em 2005 e, logo em seguida, na criação do Programa Requisição Bens e Serviços em fevereiro do mesmo ano, e na sua extinção na virada do ano de 2008 para 2009.

Apesar das evidências de que há muito tempo haveria bolsas de estudo em Nova Iguaçu, Emílio Araújo considera quanto à sua visibilidade, às informações disponíveis, que “elas podem ser divididas em dois momentos históricos diferentes. Um momento anterior e outro durante o governo Lindberg. Durante o governo Lindberg, destaca Araújo, fica claro, evidente, para todo mundo que em Nova Iguaçu há bolsas de estudos”. (Emílio Araújo, 07/09/2007, §20).

---

<sup>45</sup> A notícia em O Fluminense de 30/03/1983 “MEC não altera bolsa de estudo” comprova a existência deste tipo de bolsa. A notícia gira em torno da manutenção do montante de bolsas de estudo a que os deputados federais teriam direito de receber para trabalhar em suas bases (ver o sub-item “Bolsas de Estudo no Ensino Fundamental e Salário-educação: o jogo” do capítulo 4.1). Neste há outros destaques sobre bolsas em jornais de 1982 e 1983, ver particularmente a coletiva do porta-voz do MEC falando da necessidade de atender os parlamentares.

#### 4.1 PRIMEIROS “INDÍCIOS” DE BOLSAS DE ESTUDO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU – 1972-1990

Encontrou-se em 1972 dois decretos do Prefeito Bolivard Gomes de Assumpção (Prefeito de Nova Iguaçu de 1971-1973) relativos a bolsas de estudo. O Decreto nº 1.021, de 25 de janeiro de 1972, com anexo assinado por João Batista Barreto Lubanco, Diretor do Departamento de Educação e o Decreto nº 1.022, também de 25 de janeiro de 1972.

Embora estes Decretos apontem para a existência de bolsas de estudo em diversos níveis de estudo, devido ao foco da pesquisa, apenas alguns destes Decretos serão destacados como indícios da existência de bolsas de estudo para o ensino fundamental (antigo ensino primário)<sup>46</sup> pelo menos já desde o ano de 1971.

Ementa a que se refere o Decreto nº 1.021, de 25 de janeiro de 1972:

Art. 1º - A concessão de Bolsas de Estudo pela Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu obedecerá aos critérios estabelecidos neste Regulamento:

Art. 2º - Somente poderão candidatar-se a bolsas de estudo as pessoas que comprovarem residir no município de Nova Iguaçu.

Art. 3º - As inscrições serão feitas no Departamento de Educação e encaminhadas à Comissão de Bolsas de Estudo, desde que acompanhadas dos seguintes documentos:

- a) certidão de nascimento do candidato e dos demais dependentes;
- b) comprovante da escolaridade do candidato, dado pelo estabelecimento em que esteja o mesmo matriculado;
- c) comprovante de pagamento de aluguel ou de amortização de dívida contraída para a aquisição de casa própria;
- d) comprovante de despesa com estudo de demais dependentes;
- e) comprovante de renda familiar;
- f) fotocópia do cartão do Imposto de Renda;
- g) preenchimento da proposta que deverá ser assinada pelo responsável e por duas testemunhas, com respectivos endereços.

§ 1º - O responsável pelo bolsista, bem como as testemunhas, responderão diretamente por todas as informações dadas à Comissão.

§ 2º - No caso de ser constatada a inveracidade das informações fornecidas à Comissão, perderá o bolsista o direito à bolsa, ficando na obrigação de devolver à Prefeitura qualquer importância até então recebida.

Art. 4º - Será fixado em Edital o prazo para inscrição dos candidatos a bolsas, o qual será tornado público com a devida antecedência.

Art. 5º - Será estabelecido pela Comissão o critério de contagem de pontos para julgamento dos candidatos a bolsas, levando-se em consideração a situação social, econômica e financeira do candidato.

Art. 6º - As bolsas, em número determinado pelo Diretor do Departamento de Educação e aprovado pelo Chefe do Poder Executivo, serão concedidas aos candidatos que, dentro do critério estabelecido pela Comissão, maior número de pontos tenham alcançado.

<sup>46</sup> Como se percebe, há nos decretos uma mistura na forma de nomear / classificar as várias etapas de ensino, mistura-se as formas de nomear ensino primário com ensino fundamental e 1º Grau, 2º Grau com nível médio. Talvez por ser um período de mudança da legislação, a Lei nº 5692/71.

Parágrafo único – Em caso de empate na contagem de pontos, terão prioridade:

1º Os candidatos aprovados e não classificados em “exame de admissão” à rede de estabelecimento de nível médio do município;

2º Os “ex-combatentes” da segunda guerra mundial, assim considerados os que, pertencentes a forças de terra, mar ou ar, tenham participado de operações de guerra, segundo a definição legal;

3º Os “servidores da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu”, bem como seus dependentes.

Art. 7º - A Bolsa de Estudo da Prefeitura de Nova Iguaçu é de Cr\$ 400,00 (quatrocentos cruzeiros), quando integral e de Cr\$ 300,00 (trezentos cruzeiros) e Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros), quando parcial, e será concedida, nos valores apontados, de acordo com a situação econômico-financeira de cada candidato.

Parágrafo único – As atuais bolsas de estudo de 80% e de 50% corresponderão a Cr\$ 300,00 (trezentos cruzeiros) e Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros), respectivamente.

Art. 8º – O pagamento das Bolsas de Estudo obedecerá a critério uniforme e será efetuado pelo sistema de compensação com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, devendo ser concedidas até o limite máximo deste tributo, devido pelo estabelecimento de ensino beneficiado.

Art. 9º - A Bolsa de Estudo poderá ser cancelada pela Comissão, mediante exposição fundamentada ou no caso de ser enviado ao Departamento de Educação, no fim de cada semestre, o boletim de frequência e aproveitamento do bolsista.

Parágrafo único – A Bolsa de Estudo será cancelada se o beneficiário não lograr aprovação à série seguinte.

Art. 10º - Poderá ser concedida Bolsa de Estudo no âmbito universitário, desde que o candidato se comprometa a prestar serviços à Prefeitura Municipal na qualidade de estagiário.

Parágrafo único – A Bolsa de Estudo aludida neste artigo só poderá ser concedida pelo Prefeito Municipal.

Art. 11 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Diretor do Departamento de Educação e homologados pelo Prefeito.

Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu, 25 de janeiro de 1972

João Batista Lubanco

Diretor do Departamento de Educação

(PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU, Decreto nº 1.021, 1972 - grifo nosso)

Do texto do Decreto podem ser destacados:

- Havia Comissão de Bolsas de Estudo (art. 3º);
- As bolsas destinavam-se a alunos já matriculados em escolas privadas, pois se exigia para inscrição “comprovante da escolaridade do candidato, dado pelo estabelecimento em que esteja o mesmo matriculado” (art. 3º, letra b); e
- As bolsas eram financiadas com recursos de isenção fiscal:

Art. 8º – O pagamento das Bolsas de Estudo obedecerá a critério uniforme e será efetuado pelo sistema de compensação com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, devendo ser concedidas até o limite máximo deste tributo, devido pelo estabelecimento de ensino beneficiado. (PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU/Decreto nº 1.021, 1972 – grifo nosso).

Percebe-se, na abertura do parágrafo único do art. 7º, do Decreto nº 1.021, o indício de que as bolsas de estudo já existiam antes mesmo de 1972, “as atuais bolsas de estudo [...]” (grifo nosso).

Conjugado ao Decreto acima, o Decreto nº 1.022, do Prefeito criou a Comissão de Bolsas de Estudo. Neste está claro que as bolsas direcionavam-se ao ensino fundamental: “Art. 4º - Ressalvadas, no ano em curso, as bolsas concedidas ou renovadas, somente serão concedidas bolsas de estudo para o ensino fundamental” (PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU/Decreto nº 1.022/72 – grifo nosso).

Decreto nº 1.022, de 25 de janeiro de 1972:

Art. 1º - Fica criada, diretamente subordinada ao Diretor do Departamento de Educação, a Comissão de Bolsas de Estudo.

§ 1º - A Comissão de Bolsas de Estudo, presidida pelo Diretor do Departamento de Educação, terá como membros: um representante do Diretor do Departamento de Fazenda, um representante do Gabinete do Prefeito, um representante do Fundo Municipal do Ensino Médio e um Assistente Social.

§ 2º - O representante do Gabinete do Prefeito e o Assistente Social serão designados pelo Chefe do Poder Executivo.

§ 3º - O mandato dos Membros da Comissão de Bolsas de Estudo será de 1 (um) ano, podendo haver recondução.

Art. 2º - Não terão direito a receber bolsas de estudo os estabelecimentos que não tiverem em dia com a Fazenda Municipal.

Art. 3º - Incumbe à Comissão de Bolsas de Estudo selecionar, de acordo com as regras constantes de Regulamento próprio, os candidatos a bolsas de estudo, cabendo-lhes fixar, anualmente, as condições para a concessão de **bolsas**, as quais passarão a vigorar depois de aprovados pelo Prefeito.

Art. 4º - Ressalvadas, no ano em curso, as bolsas concedidas ou renovadas, somente serão concedidas bolsas de estudo para o ensino fundamental, excluído o antigo Curso Primário.

Parágrafo único – Ficam mantidas, até que os beneficiários, nas condições deste Regulamento, completem o curso, as bolsas de estudo concedidas para o ensino de segundo grau.

[...]

Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu, 25 de janeiro de 1972

João Batista Lubanco

Diretor do Departamento de Educação

(PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU/Decreto 1.022, 1972 – grifo nosso)

Deste Decreto nº. 1.022/72, chama a atenção o foco do art. 2º, em que se evidencia a abordagem lógica da concessão das bolsas. Neste, o referencial de direito à bolsa de estudo é o estabelecimento de ensino e não o aluno: “Não terão direito a receber bolsas de estudo os estabelecimentos que [...]”, concepção de direito também captada nas entrevistas.

Localizou-se um novo ato do Executivo Municipal relacionado à concessão de bolsas de estudo quase 18 meses depois. Trata-se do Decreto nº 1.164, de 05/09/1973, do Prefeito Joaquim de Freitas (1973 a 1975), no Jornal de Hoje de 15/09/1973.

Este Decreto, nº. 1.164/73, “Regulamenta o Fundo Municipal de Educação e Cultura (FUMEC)” (grifo nosso). O FUMEC, conforme o art. 1º, “criado pela Deliberação nº 535 de 27/08/73”, está vinculado ao Departamento de Educação e Cultura. Este Fundo “destina-se à manutenção, expansão e ao aperfeiçoamento dos programas de trabalho relacionados com o ensino, pesquisas e cultura, inclusive bolsas de estudo e alimentação escolar” (grifo nosso) . De acordo com o art. 3º, os recursos do FUMEC serão aplicados no pagamento de despesas como “d) concessão de bolsas de estudo a alunos que provarem carência de recursos, na forma a ser estabelecida pelo Conselho Administrativo” (PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU/Decreto nº 1.164/73 – grifo nosso). Parece que o FUMEC não foi implantado, pois posteriormente não foi encontrada nenhuma outra referência a ele.

Do início dos anos 80, portanto, quase sete anos depois, deparou-se com o Ofício nº 021/81, de 06/03/1981, assinado por Melian Martins Corrêa da Assessoria de Assistência ao Estudante, endereçado ao diretor do Centro Educacional São José:

[...] pelo presente ofício estamos lhe enviando a relação nominal dos alunos matriculados neste estabelecimento de ensino, mantidos como bolsistas da PMNI, sendo renovadas (as bolsas de estudo) para o ano de 1981, com o valor unitário de Cr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros), para 1ª a 4ª séries e Cr\$ 4.000,00 (quatro mil cruzeiros) de 5ª a 8ª séries. (Ofício nº 021/81, 06/03/1981).

Este Ofício<sup>47</sup>, mais uma vez, deixa claro que as bolsas de estudo para o EF continuavam a ser um caminho para carrear recursos públicos à iniciativa privada na educação. A renovação das bolsas para o ano de 1981 evidencia a sua existência em 1980.

Neste período, mais precisamente em 1982, é denunciado o grande desvio de recursos envolvendo a concessão de bolsas de estudo e que se torna escândalo nacional em torno das bolsas de estudo patrocinadas com recursos do salário-educação. Nova Iguaçu e a Baixada Fluminense vão estar no centro das atenções.

---

<sup>47</sup> Ao Ofício em modelo-padrão mecanográfico, preenchido com o nº do Ofício, a data e o nome da instituição conveniada, segue “relação dos alunos bolsistas renovados para 1981 do Centro Educacional São José”, contendo apenas um nome de aluno, na 5ª série.

#### 4.1.1 Bolsas de estudo no ensino fundamental e salário-educação: o jogo

A legislação do salário-educação já foi tratada no Capítulo 2. Ela, conforme visto, previa em seu início bolsas de estudo para alunos do ensino básico da rede particular. Devido a muitas interfaces com o objeto deste trabalho, optou-se por apresentar rapidamente a história das bolsas salário-educação. Mesmo porque ela foi objeto de muita corrupção e desvios de recursos públicos, até mesmo em Nova Iguaçu, no início dos anos 80, quando a prof<sup>a</sup> Esther de Figueiredo Ferraz foi Ministra da Educação. Tendo sido, inclusive, pelos menos duas das escolas conveniadas nos programas de bolsas do Município de Nova Iguaçu, mantidas com bolsas salário-educação: o Instituto Menino Jesus, conforme entrevista com seu diretor e o Colégio Padrão, conforme notícias de jornais à época do escândalo.

Trata-se, portanto, aqui de uma busca de possíveis pontos de ligação entre os programas de bolsas de estudo para crianças do EF privado, oferecidos pelo Município de Nova Iguaçu/RJ entre 1991 e 2008 e o antigo sistema de bolsas salário-educação.

Tomando por base, fundamentalmente, notícias dos principais jornais do Estado do Rio de Janeiro relativos aos anos de 1982 e 1983,<sup>48</sup> constata-se que veiculou-se uma série de denúncias de irregularidades no Brasil em torno das bolsas salário-educação. Conforme os jornais, Nova Iguaçu – que ainda compreendia os Municípios de Belford Roxo, Japeri, Mesquita e Queimados, posteriormente emancipados – foi destaque brasileiro em denúncias relativas à malversação destes recursos.

Analisando-se as notícias, chama a atenção que não havia preocupação de construir escolas públicas, a preocupação era, fundamentalmente, arranjar vagas e/ou bolsistas para usar estes recursos. As escolas particulares acabavam sendo privilegiadas, pois os recursos do salário-educação a serem destinados a bolsas de estudo, simplesmente eram transferidos para elas. Não havia qualquer controle sobre as mesmas. Quando se publicizou o problema da corrupção, do atravessador, dos alunos e escolas fantasmas, dentre outros aspectos, o MEC começou a redirecionar esse dinheiro para as escolas públicas. Mas a lógica anterior para a concessão de bolsas parece continuar sendo a mesma ainda hoje. E permanece em duplo sentido, como lógica privada, “vamos financiar bolsas de estudo” em escolas privadas; e como lógica, se diz, em nada moderna, clientelista, de troca de favor, e até mesmo, de

---

<sup>48</sup> Trata-se de um documento, com cerca de 200 cópias de recortes dos principais jornais do Estado do Rio de Janeiro relativos aos anos de 1982 e 83 com uma série de denúncias de irregularidades pelo Brasil afora em torno do uso dos recursos do salário-educação. Documento doado pelo professor Nicholas Davies (FEUFF).

corrupção com os recursos das bolsas. Fica caracterizado, dentro desta lógica, que os recursos não são para servir aos alunos mas a grupos privados.

É esta cultura política subjacente ao uso dos recursos públicos da educação para bolsas de estudo no ensino fundamental privado, que o acesso a uma série de matérias de jornais, relativas ao período de setembro de 1982 a agosto de 1983, evidencia.<sup>49</sup>

A abordagem destas matérias parte da reação do MEC à malversação dos recursos do salário-educação. A Delegacia do MEC (DEMEC/RJ) publicou em 18 e 20 de setembro de 1982, o Edital “Comunicação sobre salário-educação”. Nele, Pery Porto, delegado do MEC/RJ, comunicou:

O DELEGADO DO MEC NO RIO DE JANEIRO, no uso da competência que lhe confere a Resolução nº 40, de 18/08/82, do FNDE, comunica às empresas interessadas em participar do sistema de manutenção do ensino (salário-educação) do RJ, que as informações sobre o sistema do salário-educação e respectivas inscrições, somente poderão ser obtidas diretamente no DEMEC/RJ (...), não existindo, portanto, nenhum credenciamento feito a pessoas físicas e jurídicas para tratarem deste assunto junto às empresas, pessoas ou entidades de qualquer natureza, bem como para procederem a pesquisas, levantamentos, coleta de assinaturas ou de recursos, a que título for. Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1982. (JORNAL DE SPORTS; JORNAL DO BRASIL; O FLUMINENSE; O GLOBO, 18 set.1982, s/p).

Comunicado este que evidencia a existência de problemas no uso dos recursos do salário-educação. Nos próximos dias, 21 e 22 de setembro de 1982, Newton Santiago, Presidente do Sindicato de Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus do Rio, publicou:

Todos os diretores de escolas situadas nesta cidade [...] estão convocados para reunião a ser realizada em... Na oportunidade serão explicados todos os detalhes de financiamento da concessão de bolsas oriundas do salário-educação em 1983, de acordo com a nova legislação (JORNAL DE SPORTS, 21 set.1982, s/p).

Cerca de dois meses depois, o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus do Município do Rio de Janeiro, Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro e Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário de Duque de Caxias, publicaram o alerta aos diretores de escolas:

SALÁRIO-EDUCAÇÃO – ALERTA ÀS ESCOLAS. Pessoas sem escrúpulos estão procurando diretores de escolas particulares do Estado do Rio de Janeiro tentando

<sup>49</sup> Este texto toma por base matérias veiculadas pelos principais jornais do Estado do Rio de Janeiro – Jornal do Comércio, Jornal de Sports, O Fluminense, O Globo, Jornal do Brasil, Última Hora – como notícias, denúncias, convocações, comunicados / alertas, sobre o uso dos recursos do salário-educação em bolsas de estudo em escolas privadas. São matérias datadas mas sem páginas de referência.

‘vender’ a indicação de alunos no ‘BIE’<sup>50</sup> de empresas que optaram pela aplicação direta do salário-educação.

Alertamos os colegas diretores para a gravidade do fato, solicitamos que denunciem tais indivíduos ao DEMEC do Rio.

Informamos que os três sindicatos do estado estão desenvolvendo ação conjunta com a delegacia do MEC/RJ visando o atendimento dos alunos indicados pelas escolas, dentro das prioridades estabelecidas pelo FNDE. Rio de Janeiro, 05 de dezembro de 1982 (JB e O Globo de 05/12/1982, s/p).

Os efeitos desse “Alerta às Escolas” são imediatos. Dias depois, em reunião no Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino do Rio, vários dirigentes de colégios denunciaram a existência de “corretores” atravessando os entendimentos entre empresas e colégios para a obtenção de bolsas. O Globo, no dia 29 de dezembro de 1982, publicou a matéria “‘Corretores’ de bolsas: MEC quer denúncia por escrito”. Nesta, a Delegacia Regional do MEC informou “que tomará providências contra ‘corretores’ que estariam atuando como intermediários junto a empresas e colégios na concessão de bolsas de estudo de 1º Grau para crianças carentes, desde que, as denúncias a respeito sejam formalizadas por escrito” (O Globo, 1982), ao mesmo tempo em que esclareceu não ser responsável pela atuação desses “corretores”.

De acordo com Basile Amastassakis, presidente do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino da Baixada Fluminense, “esses ‘corretores’, por atuarem como atravessadores nos entendimentos entre empresas e colégios, exigem um pagamento por esse trabalho, equivalente a três ou quatro mensalidades” (idem). E continua, “pelo menos cinco escolas de Nova Iguaçu e Duque de Caxias estariam ‘hipotecadas’ devido a suas dívidas com os ‘corretores’” (idem).

De fato, conforme o diretor de escola privada conveniada, em entrevista concedida, o mesmo conheceu no início da década de 80, um atravessador de bolsas do salário-educação, um tal de Nadin. Este senhor conseguia bolsas para as escolas e em troca exigia até 3 meses do salário-educação e 10% ao mês para ele, repassando a diferença para as escolas (diretor de escola conveniada 1, entrevistado em 12/08/2008, §3). Conforme o sr Og:

[...] ele me ofereceu até 5 mil bolsas alegando que a empresa doadora precisava colocar os alunos para atender a legislação fiscal. (...) era tudo legal. Eu disse: ‘Nadin, eu não tenho nem este espaço físico para colocar estes alunos...’ E eu não peguei. Mas houve escolas, em Nova Iguaçu, que pegaram. Uma investiu na própria escola, outras até se transformaram em Faculdades. Era muito dinheiro, mas as despesas também eram grandes. Eu ficava apavorado, com medo de não receber e quebrar, mas gostava do sistema de bolsas, pois os pais das crianças procuravam as

<sup>50</sup> BIE: Beneficiários Indicados pela Empresa do salário-educação. Trata-se do mecanismo de aplicação direta do salário-educação pelas empresas, do uso privado dos recursos da educação e de incentivo à corrupção em torno dos mesmos.

vagas.(informação verbal - trecho de entrevista feita ao Sr. Og Baptista Barboza em, 13 jan.2009, §9).

O diretor do Instituto confessou que por causa das bolsas começou a expandir sua escola:

Devido à pressão das bolsas de estudo eu comecei a expandir a escola, fazer mais salas, pensando que fosse aumentar o valor. A escola passou a ter 1.200 alunos em 4 turnos, desses, uns 600 alunos com bolsas do salário-educação. Eu era obrigado a ter para manter a competitividade; era um programa governamental e as principais empresas estatais ofereciam muitas bolsas. (informação verbal - trecho de entrevista feita ao Sr. Og Baptista Barboza em, 13 jan.2009, §9).

O sr. Og Baptista lembra que as escolas que trabalhavam direito se sentiam mal com a situação: “E aí, as escolas que ficavam trabalhando direitinho se sentiam mal, pois estavam envolvidas por um escândalo em que aparentemente todas participavam.” (Og Baptista Barboza, 13/01/2009, §8).

A matéria que segue é interessante, pois, acabou revelando a situação administrativa e o descontrole público do salário-educação, naquele momento. Basile Amastassakis denunciou que “das 2,17 milhões de empresas do País, apenas 22 mil contribuem com bolsas de estudos para a população carente, o que representa 20% da arrecadação total do salário-educação” (O Globo, 29/12/1982).

Segundo o MEC, continuou o Jornal, o único contato do Ministério com as empresas é através de um formulário no qual elas devem especificar o número de bolsas e a que escolas e alunos serão destinados. A partir de 1983, informa ainda a Delegacia Regional, o MEC atuará em conjunto com a Secretaria Estadual de Educação na fiscalização das escolas e dos bolsistas relacionados pelas empresas (O Globo, 29/12/1982).

Em janeiro de 1983, a Ministra da Educação, Prof<sup>a</sup> Esther de Figueiredo Ferraz comenta, na matéria “Corte no orçamento não prejudica o MEC”, a proposta da Associação das Escolas Particulares de São Paulo de negociar vagas ociosas recebendo alunos da rede oficial:

Li essa notícia, mas não sei bem seu conteúdo. É preciso entender as expressões negociar e vender. Assim é que no Rio Grande do Sul, logo que se implantou a reforma oriunda da Lei nº 5.692, as escolas oficiais eram em número reduzido. E o coronel Mauro Rodrigues, que hoje é do Conselho Federal de Educação, fez a operação de vendas de vagas. Mas na verdade não é isso. A escola particular receberia esses alunos que não caberiam nas escolas oficiais e o Governo daria uma importância para cobrir o ônus deste aluno. Então a venda de vagas deve ser entendida entre parêntesis (JORNAL DE SPORTS, 06/01/1983 – grifo do autor).

A partir de 1983, o MEC passou a exigir a identificação dos responsáveis pelos alunos candidatos a bolsas do salário-educação. Mas “diante das dificuldades que algumas empresas estão encontrando” em identificá-los, Pery Porto, Delegado do MEC/RJ, publicou o “Comunicado às Empresas (salário-educação)” em que prorrogava “esta exigência até 31 de março de 1983. Em que afirmava, é mantido o prazo de entrega do BIE, com a simples relação nominal dos alunos, até 14 de janeiro de 1993” (JORNAL DO BRASIL; JORNAL DOS SPORTS; O FLUMINENSE; O GLOBO, 13/01/1983).

O Jornal do Brasil de 22 de janeiro de 1983, afirmou na matéria “Esther quer tornar mais simples salário-educação” e diz a matéria:

As reformulações na distribuição do salário-educação introduzidas pelo ex-Ministro Rubem Ludwig e ainda em vigor, eliminaram fraudes que existiam entre empresas e escolas através de intermediários que chegavam a ficar com 30% dos recursos, e as escolas eram obrigadas a forjar alunos-fantasma<sup>51</sup>.

Embora a Legislação do salário-educação indicasse como alternativa, poucas empresas a possuíam escolas próprias: “Segundo dados da professora Ecilda Ramos, secretária-executiva do FNDE, continuou o JB de 22/11/1983, no ano passado havia apenas 172 empresas – num total de 2,3 milhões – que tinham escolas próprias”. As empresas podiam também:

[...] escolher a escola para seus empregados e seus filhos, mas o MEC atuará como intermediário nessa escolha. Este sistema, conforme a professora Ecilda Ramos, escrevia o JB, é usado por apenas 12 mil empresas, representando 0,5% das empresas no País. (O JORNAL DO BRASIL, 22/11/1983)

O tema “bolsas de estudo salário-educação” passou a ocupar espaço nos jornais de então. O Fluminense, em 22 de janeiro de 1983, por exemplo, publicou “Exonerada aponta fraude nas bolsas”. De acordo com o jornal,

Luiza Pupo de Figueiredo denunciou ontem, que foi exonerada de seu cargo, quarta-feira, como chefe do Serviço de Bolsas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura do Rio de Janeiro, pela secretária Lucy Vereza, por ter descoberto diversos casos de sonegação de renda familiar por parte dos pais que pleiteavam uma bolsa de estudo para seus filhos para o ano letivo de 83 (O FLUMINENSE, 22/01/1983).

Na matéria publicada no Jornal do Brasil, em 25 de fevereiro de 1983, com o título de “MEC aumenta o salário-educação que agora é de Cr\$ 4.200 mensais”, o MEC informa que: em 1982, “foram arrecadados Cr\$ 175 bilhões (do salário-educação), distribuídos em bolsas

<sup>51</sup> Não ficou claro na matéria se essas são palavras da Ministra ou da Secretária-Executiva do FNDE.

para 22 milhões e 600 mil crianças”. Já na matéria “Salário-educação pode ter alíquota aumentada”, publicada no jornal O Dia, de 28 de fevereiro de 1983, a profª Ecilda Ramos de Souza observava que: “o salário-educação, a sétima arrecadação tributária do País, é o esteio dos programas federais para o 1º Grau”.

O jornal O Globo publicou em 02 de março de 1983 que o “MEC estuda mudança no salário-educação”, entre outras em pauta, “algumas alterações na aplicação direta do salário-educação. [...] os técnicos do MEC consideram um ‘desvio’ a aplicação direta nas escolas particulares”.

O jornal O Fluminense em 30 de março de 1983 destacou que “MEC não altera bolsa de estudo”. Conforme a matéria, o MEC não alteraria a política de bolsas de estudo de 1º e 2º Graus em função das reclamações dos deputados eleitos em novembro de 1982, e que iniciaram agora o seu mandato. O MEC não alteraria a política de bolsas, “pois a fixação da quantidade de bolsas por deputado foi realizada em comum acordo com presidentes do Senado e da Câmara” (grifo nosso).

A explicação é do porta-voz do MEC, Antonio Praxedes, continua o periódico, dada a propósito da informação sobre a elaboração de um memorial à Ministra Esther de Figueiredo Ferraz, com assinaturas de aproximadamente 200 deputados de primeiro mandato, protestando contra o fato de que, em 1983, o MEC distribuiu 200 bolsas para os Parlamentares reeleitos, e somente 100 para os novos parlamentares. (O FLUMINENSE, 30/03/1983, s/p)

A redução da cota parlamentar de bolsas vinha acontecendo desde 1982: “Segundo informou o porta-voz, continua O Fluminense, houve uma redução do número de bolsas de 250 em 1982 para 200 em 1983, a serem distribuídas através dos Parlamentares”. Disse o porta-voz, “era importante dar maior apoio aos Parlamentares, e por isso, o MEC comprometeu recursos de um semestre do FNDE” (grifo nosso).

O assessor da Ministra, conforme O Fluminense de 30 de março de 1983, explicou que o ano de 1983 fora atípico para a distribuição de bolsas entre os parlamentares:

As bolsas são, normalmente, distribuídas no final do ano anterior aos Parlamentares. Até 28 de fevereiro último, portanto, tínhamos pelos menos 50% das vagas do Congresso ocupadas por dois Parlamentares – o eleito para mandato novo e o que ainda permanecia Parlamentar mas não foi reeleito. (O FLUMINENSE, 30/03/1983, s/p)

Diante das limitações do número de bolsas, os presidentes da Câmara e do Senado, Nelson Marchezan e Jarbas Passarinho, decidiram que:

[...] o MEC deveria manter a cota de 200 bolsas para cada “vaga” Parlamentar. A cota seria distribuída da seguinte forma: 100 bolsas para todos os Parlamentares no final do ano passado, e 100 bolsas no início da atual legislatura. Desta forma, os deputados não reeleitos, que já haviam assumido compromissos, teriam 100 bolsas para distribuir, e os novos eleitos, com início de mandato em 1983 na vaga dos não eleitos, teriam outras 100 para assumir compromissos. Os reeleitos tiveram as 100 do final do ano passado e as outras 100 deste início de ano, mantendo as 200 bolsas de sua “vaga” parlamentar (O FLUMINENSE, 1983, 30/03/1983, s/p).

A matéria acima, embora não pareça ser relativa ao salário-educação, colocou em evidência o uso político dos recursos da educação através do sistema de concessão de bolsas de estudo. Sistema em que o Governo pode perder o controle, para além das fraudes conhecidas, através do gasto do dinheiro público, sem critérios objetivos e favorecendo, desta forma, o clientelismo, a troca de favores...

O Jornal dos Sports, do dia 05 de abril de 1983 publicou que:

[...] o presidente do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus do Rio, Prof. Newton Santiago, reconheceu que há falta de recursos para o atendimento de cerca de 200 mil alunos já matriculados nas escolas particulares por conta do salário-educação. (O JORNAL DOS SPORTS, 1983, s/p)

Ao defender a fiscalização ampla na área do salário-educação, o Professor Newton Santiago disse que a suspeição sobre fraudes decorria em virtude de “maus elementos infiltrados em nosso meio”.

Com o título de “Corte nas bolsas ameaça sobrevivência de escolas”, o Jornal dos Sports de 06 abril de 1983, noticiou que: “Houve uma redução de cerca de 200 mil bolsas, das 600 mil previstas para o Rio de Janeiro”, acrescentando o mesmo que:

Os diretores afirmaram, conforme o diário, que a garantia das escolas particulares das áreas carentes, inicialmente estava nas bolsas de complemento do Estado (Lei 799<sup>52</sup>), que foram desativadas gradativamente, ao não serem renovadas. “A saída, alegaram, de acordo com o jornal, foi o salário-educação. Agora essas escolas não terão nenhuma outra opção” (Jornal dos Sports, 06/04/1983).

O Jornal do Brasil publicou uma matéria, em 10 de abril de 1983, com o título “Empresas-fantasmas iam burlar MEC em Cr\$ 210 milhões”, informando que:

O Ministério da Educação e Cultura detectou, no mês passado, a existência de 1.200 empresas-fantasmas no Rio de Janeiro que pretendiam burlar o salário-educação [...]

<sup>52</sup> Não foi possível identificar que Lei estadual é esta 799, nem o ano de sua publicação.

envolvendo 50 mil bolsas de estudo. O MEC, continuou o Jornal, diante desta tentativa de fraude que só foi constatada no Rio, e de outras distorções do salário-educação, responsáveis por outros tipos de sonegação, conclui estudos para uma ampla revisão do sistema.

O MEC constatou também com base no exercício do ano passado, que 93%, dos alunos da rede privada do Rio, no 1º Grau – pouco mais de 500 mil – são bolsistas do salário-educação. [...] a professora Ecilda Ramos [...] acha que esta é uma das maiores distorções do sistema porque as escolas, para garantirem matrículas, levam-nas direto para as empresas ou através de intermediários.

O salário-educação, como está se processando, na opinião de Ecilda Ramos é uma subvenção às escolas e não um atendimento aos alunos carentes – objetivo com o qual foi instituído, em 1964 (JORNAL DO BRASIL, 1983, s/p –grifo nosso).

O Jornal dos Sports noticiou em 17 de abril de 1983 a seguinte notícia: “Roubado o levantamento sobre o salário-educação”. E, conforme matéria informa:

[...] o Procurador do Sindicato dos Professores, Roberto Vizeu (...), apesar de ter sido roubada (sic) toda a documentação sobre irregularidades no salário-educação, que estava em seu poder, garantiu o prosseguimento das investigações, sobre o assunto, e um novo levantamento das questões anteriormente apuradas. (...) Para o Sindicato dos Professores (...) o salário-educação possui verbas imensas que deveriam ser aplicadas diretamente no ensino público, possibilitando a sua expansão e melhoria qualitativa. A entidade considera que o sistema de bolsas de estudo não vem atendendo os interesses dos alunos (JORNAL DOS SPORTS, 17/04/1983, s/p – grifo nosso).

Assim, depois de investigações, O Globo de 31 maio de 1983 publicou: “MEC denuncia milhares de bolsas falsas no sistema de salário-educação: desvios podem somar prejuízo de Cr\$ 10 bilhões” (grifo nosso). E acrescenta a matéria:

O FNDE concluiu até agora inquéritos contra oito escolas em situação irregular, cada uma beneficiada, no ano passado, com cerca de mil bolsas de estudos do salário-educação por parte de empresas-fantasma. Este ano, segundo a Ministra da Educação, Esther de Figueiredo Ferraz, cerca de 300 escolas, na sua maioria da Baixada Fluminense e com menos de três anos de criação, poderiam causar um 'estouro' de 150 mil bolsas falsas ao sistema, com prejuízo para o MEC no valor aproximado de Cr\$ 10 bilhões, de acordo com levantamentos do FNDE (O GLOBO, 31/05/1983, s/p – grifo nosso).

A partir dos dados do FNDE apresentados na reportagem acima elaborou-se tabelas relativas ao quantitativo de bolsas de estudo para o 1º Grau, anos 1982 e 1983, (ver tabela 11) e às escolas particulares e empresas vinculadas ao salário-educação, do ano de 1983 (ver tabela 12).

Tabela 11 - Bolsas de estudo de 1º Grau em 1982-1983, salário-educação do Brasil e RJ

REFERÊNCIA	ANO	Nº ALUNOS DE ESCOLAS PARTICULARES	ALUNOS DE ESCOLAS PARTICULARES COM BOLSA	%
Brasil	1982	3.026.000	1.664.000	55
Brasil	1983	3.120.000	1.400.000	43
RJ	1982	673.000	600.000	89
RJ	1983	709.029	471.000	66

FONTE: FNDE apud O GLOBO, 31/05/1983, s/p.

Tabela 12 – Escolas particulares e empresas vinculadas ao salário-educação, em 1983, do Brasil e RJ

REFERENCIA	TIPO DE INSTITUIÇÃO	TOTAL	ESCOLAS COM BOLSAS DE ESTUDO	EMPRESAS PARTICIPANTES	%
<b>Brasil</b>	Esc. Particulares	13.000	5.800	x	45
	Esc. Particulares	2.100	1000	x	48
	Empresas				
<b>RJ</b>	credenciadas	10.000	x	3.500	35

FONTE: FNDE apud O GLOBO, 31/05/1983, s/p.

Dados posteriores do MEC acusaram 1.200 e não 1.000 escolas do RJ com bolsas de estudo do salário-educação. O que elevaria para 57,6% o percentual de escolas com bolsas. Ao mesmo tempo, os jornais apresentaram informações desencontradas. Informações como, “são 1200 escolas do RJ que participam das bolsas de estudo do salário-educação”, ou “são 1200 escolas do RJ que fraudam o salário-educação”.

A partir das tabelas elaboradas pode-se constatar que:

- Havia um percentual muito maior de bolsas salário-educação no RJ do que em relação à média brasileira (ver tabela 11). O percentual foi reduzido drasticamente, de 1982 para 1983, a partir das denúncias e do maior controle do FNDE e MEC; e
- E, conforme a matéria de O Globo, de 31 de maio de 1983: “o MEC está pagando as bolsas, mas não recebendo das empresas, geralmente firmas desativadas ou falidas, credenciadas no MEC pelos falsificadores de bolsas”. E acrescenta que “No Estado do Rio, cerca de dez mil empresas credenciaram-se para o salário-educação, mas na realidade só 3.500 confirmaram a sua participação” (ver tabela 12).

O Vice-Governador e Secretário de Ciência e Cultura do RJ, Darcy Ribeiro, afirmou, na matéria publicada pelo jornal O Globo de 31 de maio de 1983 que: “não se pode permitir que o salário-educação se converta, como está ocorrendo, numa negociata”. E continuou, “montou-se um cartel de escolas particulares para a captação de recursos do salário-educação das empresas”. Para Darcy Ribeiro, pessoas que recebem das escolas para captar as bolsas visitam as empresas e, “convencem” os contadores ou os funcionários encarregados dessa parte, “algumas vezes até com suborno”, a destinar os recursos a essa ou aquela escola. E diz ele: “E há até escolas, que recebem bolsas de mais de uma empresa para os mesmos alunos, muitos dos quais nem sabem que são bolsistas e pagam normalmente suas mensalidades” (O GLOBO, 31/05/1983, s/p.).

Na oportunidade, conforme o jornal, Darcy Ribeiro criticou a opinião manifestada pela FENEN ao MEC. Segundo a FENEN,

[...] os recursos do salário-educação são gerados pela empresa privada e na iniciativa privada devem ser aplicados, pois visam à ampliação da oferta a que já está obrigado o Poder Público’ acrescentando que ‘o salário-educação não se destina à aplicação na rede pública. (O GLOBO, 31/01/1983, s/p).

O Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares do Estado do Rio, Newton Santiago, afirmou:

A modificação sugerida pelo FNDE à Ministra da Educação Esther Figueiredo Ferraz, sobre o sistema do salário-educação – as empresas pagariam as bolsas diretamente às escolas, mas só para seus funcionários ou filhos destes, destinando o restante da contribuição ao ensino público – não interessa à rede privada (O GLOBO, 04 jun.1983).

Santiago disse ao jornal: “O sistema só se justifica, na medida em que a escola particular aumenta sua clientela, atendendo, através do salário-educação, a uma faixa carente que normalmente não teria condições de pagar uma mensalidade” (grifo nosso). Se essa mudança sugerida pelo FNDE acontecer, no Estado do Rio, Newton Santiago diz que “40% das escolas particulares (cerca de 600) terão problemas muito sérios e poderão fechar, o que acarretará também a dispensa de cerca de 180 mil professores” (O GLOBO, 04/01/1983).

Assim, com o título “Entidades querem mudar o novo salário-educação”, O Globo de 17 de junho de 1983, divulgou que a modificação sugerida pelo FNDE acabou sendo efetivada através “do Decreto nº 88.374 (de 07/06/1983), que limita as bolsas de estudo concedidas através do salário-educação”.

A partir de então, uma série de matérias foi veiculada, concentrada num período relativamente curto, abordando a questão das fraudes do salário-educação. Algumas são destacadas a seguir:

- “Colégios param contra o novo salário-educação” (O DIA, 27/06/1983);
- Da reportagem com o título “Sindicato não teme mudanças nas Bolsas” (JORNAL DOS SPORTS, 28/06/1983), destaca-se a avaliação da Assembléia dos Professores: “O corte das bolsas de estudo do salário-educação, com a mudança dos critérios, não poderá afetar o mercado de trabalho dos professores, pois se havia milhares de alunos fantasmas, então não existia na realidade, mercado para novos professores”;
- “Fraudes; CEE pede nomes das escolas envolvidas” (O GLOBO, 01/07/1983). Destaque-se da matéria a denúncia feita por Newton Santiago, Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Rio e Vice-Presidente da Confederação desses colégios, onde ele afirmou que, das 28 escolas que ele saiba terem burlado o salário-educação, quatro não existem e mesmo assim receberam bolsas;
- “Ameaça de morte no salário-educação” (JORNAL DOS SPORTS, 06/07/1983), denuncia a ameaça de morte contra o presidente do Sindicato dos Professores de Nova Iguaçu;
- “Esther diz que o MEC não estatiza” (O FLUMINENSE, 06/07/1983). Nesta a Ministra comenta sobre a “proibição para a compra de vagas para qualquer criança com recursos do salário-educação, nas escolas de 1º e 2º Graus”;
- Em “MEC libera 192 bilhões aos Estados” (O GLOBO, 08/07/1983), destaque para:

O Estado do Rio receberá o mais alto volume de verbas – Cr\$ 22,34 bilhões – mas apenas Cr\$ 3,9 bilhões significam investimentos, pois o restante representa o montante que o FNDE deve pagar à rede de estabelecimentos privados de ensino pela compra de vagas pelas empresas contribuintes;

- “Denunciados 5 colégios por fraude com salário-educação” (O GLOBO, 08/07/1983), pelo presidente do Sindicato dos Professores de Nova Iguaçu;
- “Pais não conseguem pagar colégio descredenciado” (JORNAL DOS SPORTS, 10/07/1983). Destaque para a denúncia da falta de investimento na educação pública: “Para alguns pais, a solução seria a criação de mais escolas públicas no Bairro Alvorada, pois as existentes não absorvem o grande número de crianças da região” (grifo nosso);

- “Ensino à distância, outra face do salário-educação: a duvidosa mas lucrativa escola do ‘aluno-papel’” (O GLOBO, 10/07/1983). Dizia a matéria:

Além de servir de instrumento de corrupção para proprietários de colégios particulares [...] o salário-educação beneficia o ensino à distância, de eficiência duvidosa e que permite o surgimento do chamado ‘aluno-papel’, que só existe nas fichas matrícula. No ano passado, cerca de 21 mil bolsas foram concedidas ao Centro Educacional de Niterói para este tipo de ensino, mas só 315 estudantes conseguiram o certificado de conclusão do 1º Grau – um aproveitamento de 1,5%.

Na mesma página do jornal O Globo, Myrthes Wentzel, Pró-reitora do Centro Educacional de Niterói e ex-Secretária de educação do Estado do Rio de Janeiro defendeu o curso à distância. O Globo de 23/07/1983 anunciou: “TCU apura cessão de bolsas para escola de Niterói”. Refere-se à matéria ao Centro Educacional de Niterói, que, em 1983, recebeu 14.470 bolsas de estudo do salário-educação para o Supletivo à Distância.

- “Sindicato (dos professores) denuncia escolas ao MEC” (JORNAL DOS SPORTS, 11 jul.1983). “O Sindicato dos Professores de Nova Iguaçu [...] liberou relação de escolas consideradas irregulares pela entidade, conforme denúncia encaminhada ao MEC”. Dos 39 estabelecimentos de ensino, destaca-se o número 31 da relação o “Colégio Padrão”, posteriormente credenciado junto à Prefeitura de Nova Iguaçu para bolsas PROMUBE e RBS;
- Com a matéria “Salário-educação: na polêmica do Decreto, a disputa de recursos”, este é o título da matéria assinada por Maurício Figueiredo, publicada no Jornal dos Sports em 05/07/1983. Destaque para a citação feita pelo autor, creditada ao Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino da Baixada: “a escola pública, que por ser a única opção das famílias mais carentes, é antidemocrática” (grifo nosso);
- Com o título “Figueiredo dificulta ensino de primeiro grau”, Mainar Longhi assina carta endereçada ao redator da Tribuna da Imprensa. “Com a assinatura do Decreto-Lei 88.374 [...], o Presidente da República está colocando grandes obstáculos ao exercício da liberdade de ensino no 1º grau e ao direito de opção entre a rede oficial e a particular por parte das famílias” (grifo nosso);
- “FNDE confirma o fim da compra de vagas” (JORNAL DOS SPORTS, 13/09/1983).

A diretora executiva do FNDE, professora Ecilda Ramos de Souza [...] frisou que os sistemas estaduais de ensino terão um ano e meio de trabalho para encontrar formas que garantam o atendimento dos atuais [...] bolsistas do salário-educação matriculados na rede particular de ensino. Afirmou que os alunos poderão ser encaminhados à escola pública mais próxima de sua residência ou deverão receber bolsas de estudo ou ainda uma vaga comprada à escola particular pela Secretaria de Educação;

- “Em 84 salário-educação atende trabalhador” (ÚLTIMA HORA, 10/08/1983). O Procurador Federal, Geraldo Gomes da Silva, que encabeçou um dos movimentos pela manutenção de bolsas de seus filhos afirmou:

Nós, pais de alunos que se beneficiam com o salário-educação, não somos contra a alteração do sistema, mas sim contra o corte brusco da contribuição [...] O que não podemos aceitar é que a escola pública seja a única saída para nossos filhos, na impossibilidade de arcarmos com as despesas para mantê-los em colégios da rede particular. (grifo nosso).

- A chamada “MEC vai alterar bolsas de estudo”, O FLUMINENSE, de 13/08/1983, anuncia mudanças no sistema de bolsa de estudo da cota parlamentar: “A Ministra Esther de Figueiredo Ferraz vai alterar o sistema de bolsa de estudo para o 1º e 2º graus, que tem sua distribuição feita por intermédio dos parlamentares [...]. Em princípio o MEC deverá pagar estas bolsas com recursos do salário-educação”.

Esta longa série de notícias expressa uma cultura política arraigada em torno do uso privado dos recursos da educação e que perdura até os dias atuais. As notícias ajudaram a fazer a ponte deste sistema de bolsas que então findava com a realidade da educação básica em Nova Iguaçu e a criação do Programa PROMUBE, logo em seguida.

O diretor do Instituto Menino Jesus, uma das primeiras escolas conveniadas no programa PROMUBE, que também teve bolsa salário-educação, afirmou em entrevista que: “as bolsas que tínhamos eram do salário-educação, que o governo estadual passou a distribuir para atender aos pais e responsáveis, que não queriam ter seus filhos na escola pública, mas não tinham condições para mantê-los na escola particular”. (informação verbal – entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza em 13 jan.2009, §1b).

Contudo, esta “liberdade de escolha” que a bolsa salário-educação permitia, estava levando ao descrédito a escola pública: “Agora estava acontecendo um efeito maléfico, (a bolsa salário-educação) estava esvaziando a escola pública, pois muitas crianças da escola pública vinham para a escola particular, achava bonitinho, era status”. (informação verbal – entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza em 13 jan.2009, §10, grifo nosso).

Com o término da bolsa salário-educação não demorou a surgir em Nova Iguaçu o Programa Municipal de Bolsa de Estudo, o PROMUBE. O Sr. Og recorda que neste período, “a Prefeitura de Nova Iguaçu enfrentava o problema de vagas, pois não tinha recursos para construir prédios, lembro que o Secretário da Fazenda (Governo Aluísio Gama) me disse, ‘nós

vamos ter de comprar vagas para as crianças não ficarem sem escola’.” (informação verbal – entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza em 13 jan.2009, §3).

Retomando o rastreamento histórico das bolsas de estudo em Nova Iguaçu/RJ, a partir de 1985, foram encontrados nos Atos Oficiais os primeiros elementos de despesa dos Orçamentos do Município com bolsas, embora ainda sem identificação do valor orçamentário correspondente. O Decreto nº 2.791, de 27 de dezembro de 1984, do Prefeito Paulo Antonio Leone Neto (1983-1988), JH de 28/12/1984, fixa os valores das bolsas de estudo da 1ª a 8ª séries para o ano de 1985 em a – da 1ª a 4ª série – Cr\$ 60.000,00 (sessenta mil cruzeiros), b – da 5ª a 8ª série – Cr\$ 90.000,00 (noventa mil cruzeiros), definindo: “Art. 2º – As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta da atividade 0802.08472352.07, do elemento de despesa 3231.00, do orçamento de 1985”. (ver tabela 13).<sup>53</sup>

Tabela 13 - Valor unitário das bolsas de estudo EF. Programas de trabalho anos 1985-1989, em cruzeiros (Cr\$), cruzados (Cz\$) e cruzado novo (NCz\$).

ANO	CONTA ATIV.	PROGRAMA DE TRABALHO	ELEMENTO DESPESA	DECRETO	VALOR UNITÁRIO		TOTAL (\$)
					1ª - 4ª série	5ª - 8ª série	
1985	802	0847.2352.07	3231.00	2.791/84	Cr\$ 60.000,	Cr\$ 90.000,	-
1986	802	0847.2352.07	3231.00	3.080/86	Cr\$ 240.000,	Cr\$ 360.000,	-
1987	802	0847.2352.07	3231.00	3.294/87	Cz\$ 480,	Cz\$ 720,	-
1988	802	020847.2352.06	3231.00	3.499/88	Cz\$ 2.510,		-
1989	802	0847.2350.00	3231.00	3.759/89	NCZ\$ 50,		-

FONTE: (Atos Oficiais do MNI, pesquisa no Setor Publicações da PMNI, 2008)

Isto se repete, sucessivamente, até o ano de 1989, conforme tabela 13, quando são encontrados decretos discriminando os elementos de despesa orçamentária relativos às bolsas no ensino fundamental privado. No entanto, todos os decretos, da mesma forma que o Decreto nº 2.791 de 1984, não discriminam o valor orçamentário total relativo às bolsas de estudo, mas apenas o valor unitário das bolsas. Todavia, o Decreto nº 3.262, de 13 de novembro de 1986, de Paulo Leone, em O Pontual de 14 de novembro de 1986, que abre crédito suplementar às dotações do orçamento vigente à Atividade 0802.08472352.07, do elemento de despesa 3231.00 subvenções sociais (bolsas de estudo) no valor de Cz\$ 300.000, dá uma noção do montante envolvido com bolsas<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> A Tabela 14 apresenta o valor unitário das bolsas ano a ano de 1990 a 2008, porém sem referência aos Programas de Trabalho, não identificados.

<sup>54</sup> No período, com a inflação alta, há mudança da moeda de cruzeiros para cruzado e depois, cruzados novos.

## O diretor do Instituto Menino Jesus lembrou que o Prefeito

Paulo Leone [...] dava [...] bolsa<sup>55</sup> para evitar (que a Prefeitura tivesse que) construir prédios, pois tinha problemas de recursos que eram muito baixos. O valor da bolsa era irrisório [...]. Escolas que se baseavam economicamente nestas bolsas não conseguiram sobreviver. (informação verbal – entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza em 13 jan.2009, §4 – grifo nosso).

Com o tempo, há um certo, “aperfeiçoamento” nos convênios relativos a bolsas de estudo. Os Decretos nº 3.080, de 24/01/1986, nº 3.294, de 27/01/1987 e nº 3.499, de 12/02/1988, definem que “a distribuição das bolsas de estudo [...] será de exclusiva competência da Secretaria Municipal de Governo” (conforme art. 3º e 4º). Distribuição de bolsas que, em 1989, conforme art. 4º do Decreto nº 3.759, de 17/03/1989, do recém-empossado Prefeito Aluísio Gama de Souza (1989-1993), passa a ser “de exclusiva competência da Secretaria Municipal do Gabinete Civil”.

Ainda conforme o diretor da escola conveniada nº 1:

O Aluísio Gama, também dono de escola, [...] também trabalhou com bolsas de estudo, ele conhecia o sistema, ele via que isto tinha um custo barato e que as escolas precisavam de recursos. Minha impressão é que eles trabalhavam mais com o problema do pai não poder pagar a escola particular e assim, mesmo que o Estado pagasse pouco, algumas escolas acabavam aceitando conveniar para completar as vagas ociosas. Completavam o orçamento e havia também as bolsas complementares. (informação verbal – entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza em 13 jan.2009, §4 – grifo nosso).

Nestes dois últimos Decretos, o de nº 3.499/88 e de nº 3.759/89, vem expresso que “as bolsas de estudo do presente ano são de complementação, conforme cláusula segunda do respectivo convênio” (art. 2º). O que remete aos “termos de Convênio com Estabelecimentos de Ensino” da Lei nº 1.130, de 24/02/1986, do Prefeito Paulo Leone, publicada no O Pontual:

[...] firmado presente Convênio, com apoio no art. 46, § Único da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, sob as seguintes cláusulas:

Cláusula primeira – A fim de dar continuidade ao ensino de 1º Grau, aos carentes de recursos e que não puderem se matricular na rede oficial por falta de vaga no corrente ano letivo, o Estabelecimento de Ensino conveniado coloca à disposição da Prefeitura as vagas ociosas a serem preenchidas mediante critérios por esta estipulados, ao preço fixo e irredutível de Cr\$ [...] por aluno ano, como encargo da Prefeitura.

§ único – O Estabelecimento de Ensino poderá cobrar a título de complementação do aluno bolsista ou do seu responsável até Cr\$ [...]

Cláusula segunda – A Prefeitura pagará ao Estabelecimento de Ensino a importância correspondente ao número de bolsista multiplicado pelo valor estipulado na Cláusula Primeira, cabendo-lhe o direito de dedução das importâncias devida pelo Estabelecimento de Ensino à Fazenda Municipal.

[...]

<sup>55</sup> Ver na sequência a Lei nº 1.130, de 24 de fevereiro de 1986, que define o tipo de bolsa aqui referida.

§ 2º - O Estabelecimento de Ensino, bimestralmente, remeterá a frequência e o aproveitamento dos respectivos bolsista(s) à Assessoria de Assistência ao Estudante (Setor Bolsas de Estudo).

[...]

Cláusula quarta – O presente Convênio vigorará pelo prazo mínimo de um ano letivo, cabendo a sua fiscalização ao Secretário Municipal de educação que será o seu Executor.

§ 1º - O Convênio poderá ser renovado ou não renovado, com aumento ou diminuição em números de alunos e séries [...]

Cláusula quinta – A bolsa de estudo concedida até 1984, vigorará apenas por um ano letivo.

Cláusula sétima – A bolsa de estudo concedida até 1983 será renovada automaticamente até sua total extinção, exceto para os alunos desistentes ou inabilitados à série seguinte.

Cláusula Oitava – Só será beneficiado com a bolsa de estudo cuja faixa seja de 7 a 16 anos.

(Extrato do “termos de Convênio com Estabelecimentos de Ensino”, Lei nº 1.130, de 24 de fevereiro de 1986, do Prefeito Paulo Leone - grifo nosso)

Exemplar para os objetivos da pesquisa é o Ofício de 26 de abril de 1989, de Rosa Maria Martins de Oliveira, Chefe da Divisão de Assistência ao Educando, Governo Aluísio Gama, encaminhando à Escola Cenecista de Comendador Soares, “o estudante ‘x’ que foi selecionado para a matrícula na 1ª série do 1º Grau, como bolsista da PMNI”.

Ao analisar os autos do processo (ver Autos do processo, **ANEXO B**), em que se concedeu esta bolsa, é possível identificar, pelos dados do formulário e declaração do pai assinada por testemunhas, que se trata de um menino de cerca de 11 anos, filho de pai biscateiro, sem “recursos financeiros”, que não possui casa própria, nem telefone, e que pleiteia estudar a 1ª série na escola acima. Portanto, trata-se, conforme os autos, de uma criança carente, em idade escolar fora da escola, com distorção série e idade, precisando garantir seu direito público subjetivo de acesso gratuito ao ensino, já assegurado pela Constituição de 1988, conforme art. 208, I, §1º.

E o ofício que concedia a bolsa de estudo, encerrava-se com a paradigmática observação: “Outrossim, comunicamos que a Prefeitura terá o encargo pecuniário fixo de NCz\$ 50, (cinquenta cruzados novos) por aluno/ano, ficando reservado a esse estabelecimento de ensino o direito de cobrar do referido bolsista a diferença da anuidade autorizada pelo órgão fiscalizador e a parte sob a responsabilidade da Prefeitura” (grifo nosso). Como podemos ver, o Município estava agindo fora da legalidade, pois, 6 meses após a promulgação da Constituição Federal/88, continuava a se pautar por normatização superada em Lei.

Por outro lado, alguns meses depois, a Lei municipal nº 1.666/90, de 16 de janeiro de 1990, do vereador José Rechem, promulgada pelo Prefeito em exercício Laerte Rezende Bastos, buscava assegurar este critério ao priorizar a matrícula de crianças carentes na rede municipal de ensino: “art. 1º - Fica assegurada a matrícula de alunos na rede municipal de

ensino pré-escolar e de primeiro grau, para filhos de pais, que comprovadamente recebam até 02 (dois) pisos salariais vigentes na municipalidade de Nova Iguaçu”.

#### 4.2 PROGRAMA MUNICIPAL DE BOLSAS DE ESTUDO (PROMUBE) ENTRE OS ANOS DE 1990 A 2004

A Lei Orgânica do Município (LOM) de Nova Iguaçu promulgada em 30 de maio de 1990,<sup>56</sup> dentro do prazo constitucional (ADCT art. 11, § único), juntamente com a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio, e demais Leis Federais e Estaduais de educação, constituem elementos chave para a compreensão da política de concessão de bolsas de estudo para alunos no ensino fundamental privado.

Da LOM, em que a Educação (art. 163 – 170) é regulamentada dentro da Ordem Econômica e Social (Título V), destacam-se:

Art. 167. – Os recursos do Município serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, as últimas definidas em lei federal, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes nas escolas particulares, no caso de faltas de vagas na rede pública;

[...]

Parágrafo único – Os recursos de que trata este artigo serão destinados à aquisição de vagas para o ensino fundamental, para os alunos que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando.

Art. 169 – A lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.

Art. 170 – O Município aplicará, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CMNI/RJ, LOM, 1990 – grifo nosso).

A LOM, atualizada em 2004, não incorporou qualquer mudança na legislação da educação ocorrida no período. Ela não apresenta qualquer condicionamento ao repasse, nem obrigações do Poder Público Municipal quanto à solução para a falta de vagas na rede

<sup>56</sup> Conforme informação que consta no site da ALERJ (2009), a Lei complementar nº 1, 17/12/1975 é, a partir da fusão dos Estados do RJ e Guanabara em 15/03/1975, a Lei Orgânica dos Municípios do RJ. Seu art. 166 vincula 20% da receita tributária ao ensino: “O Município deve aplicar 20% da receita tributária no ensino de 1º Grau”. Nela não há qualquer menção a bolsas de estudo nem a convênios para o 1º Grau.

pública. Pelo contrário, ela não contempla na legislação municipal a parte do § 1º do art. 213 da CF/88 e do § 1º do art. 77, da LDB/96, que obriga “o Poder Público [...] a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.” Pelo teor da LOM, é líquido e certo “a aquisição de vagas para o ensino fundamental”, isto é, a existência de bolsas de estudo para o ensino fundamental, mantidas com os 25% vinculados à MDE (cf. *caput* art. 167, I, § único e 170).

Logo após a promulgação da Lei Orgânica do Município, mais precisamente 12 dias depois, o Prefeito Aluísio Gama criou o Programa Municipal de Bolsas de Estudos – PROMUBE, Decreto nº 4.067, de 12/06/1990, JH de 16/06/1990.

Segue abaixo este Decreto, registrado integralmente, pois ele norteará a política de concessão de bolsas para o ensino fundamental privado de Nova Iguaçu até os inícios de 2005, quando Lindberg Farias, Prefeito recém-empossado, extinguiu o PROMUBE.

O Prefeito Municipal de Nova Iguaçu, no uso de suas atribuições legais e com fulcro nos Artigos 2, 3 §1º da Constituição Federal, combinado com o artigo 305, incisos I, II, III, e VIII da Constituição Estadual, decreta:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito da circunscrição Municipal, o Programa Municipal de Bolsas de estudo (PROMUBE), para o ensino do 1º Grau regular para aqueles que demonstrarem insuficiência de recursos, para o ano letivo de 1990.

Art. 2º - O PROMUBE somente será aplicado quando houver falta de vagas nos cursos de 1º Grau regulares da rede pública na localidade de residência do educando e na quantidade aprovada pelo Prefeito Municipal.

Art. 3º - Fica criada uma Comissão Especial de Supervisão do PROMUBE, com sede na Secretaria Municipal de Educação, composta por 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Fazenda e 1 (um) representante do Prefeito Municipal, cabendo a este a Presidência.

Art. 4º - A Comissão de Supervisão do PROMUBE terá as seguintes funções:

- I – Normatizar e fiscalizar o PROMUBE;
- II – Emitir pareceres, favoráveis ou não, ao credenciamento de Escolas Privadas no PROMUBE;
- III – Atestar a realização dos Serviços de Bolsa;
- IV – Relacionar e encaminhar os bolsistas aprovados junto à rede particular;
- V – Apresentar mensalmente um relatório das atividades do PROMUBE ao Prefeito Municipal;
- VI – Propor a cassação do credenciamento mediante parecer circunstanciado;
- VII – Praticar todos os atos administrativos, internos e externos, referentes ao exercício de suas funções.

Parágrafo único – A Comissão reunir-se-á, no mínimo, uma vez por semana.

Art. 5º - É expressamente vedado cobrança de taxas, contribuições, seja a qualquer título, inclusive aquelas decorrentes de ação espontânea do bolsista.

Art. 6º - Os credenciados sujeitar-se-ão aos valores de Bolsas fixadas pela Comissão de Supervisão do PROMUBE, inclusive formas de reajustamento aprovadas (sic) pelo Prefeito Municipal.

Art. 7º Fica determinado a Secretaria Municipal de Fazenda a promover as medidas necessárias à alocação de recursos e empenho estimativo que correrão por conta do orçamento vigente.

Art. 8º - A Secretaria Municipal de Educação e de Desenvolvimento Urbano deverão apresentar no prazo de 06 (seis) meses um plano de expansão da rede pública de ensino, computando-se as vagas oferecidas à bolsa pela rede particular, para inclusão no orçamento do próximo ano.

Prefeito Aluísio Gama  
(Decreto nº 4.067/90, Atos Oficiais do Município de Nova Iguaçu, JH de 16 de junho de 1990 – grifo nosso)

Dada como pressuposto legal, ao consultar as referidas fontes em que o Decreto diz se sustentar, se constatou que o PROMUBE não possui qualquer sustentação legal. Ou melhor, constatou-se que o Prefeito Aluísio Gama de Souza, há tempos conselheiro do TCE/RJ, criou o Programa em legislação inexistente. Isto é, criou um Programa de Bolsas “com fulcro nos artigos 2º, 3º e § 1º da Constituição Federal, combinado com o artigo 305, inciso I, II e VIII da Constituição Estadual”, sem referências legais reais. A situação apresentou-se de forma absurda, que com muita dificuldade acolheu as evidências. Seguem abaixo as referências legais do Decreto, referências que diz se fundamentar para não deixar qualquer sombra de dúvida.

Ao verificar os artigos 2º, 3º e § 1º da CF/88, constatou-se que os estes não têm qualquer relação com a educação. O art. 2º diz: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. E o *caput* do art. 3º diz: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:” Além disso, foi descoberto que, apesar de referido na abertura do Decreto nº 4.067/90 que criou o PROMUBE, não há qualquer § no art. 3º da CF/88.

Diante das evidências, trabalhou-se com a hipótese de que o Poder Público Municipal pudesse estar desatualizado, que o Decreto pudesse ter tomado como referência a CF de 1967<sup>57</sup>, no entanto o absurdo acabou por se sustentar. O art. 2º da CF/67 diz que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios”. E o art. 3º da CF/67 diz: “A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar”. E novamente não há qualquer referência à educação nem há parágrafo no artigo.

Prosseguindo a investigação, agora na atual Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>58</sup>, verificou-se que esta Constituição trata da educação nos artigos 306 ao 321. Constatou-se ainda que o art. 305, referido no Decreto, legisla sobre a assistência social:

O Estado e os Municípios prestarão assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e as normas da Constituição da República.

<sup>57</sup> Consulta [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao67.htm), em 21/12/2009.

<sup>58</sup> Consulta <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cej.pdf>, em 21/12/2009.

Parágrafo único – Será assegurada, nos termos da lei, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social.  
(RJ/Constituição Estadual, 1989).

Como se pode ver, o artigo, apesar de eventualmente considerar de forma correta a oferta de bolsa como uma atividade da Assistência Social, não se refere especificamente à educação. Da mesma forma, não há qualquer inciso no artigo referido no Decreto.

A análise do Decreto que criou o PROMUBE chamou a atenção pelas implicações quanto ao direito público subjetivo de acesso à escola, uma vez que o art. 2º dispõe que “o PROMUBE somente será aplicado [...] na quantidade aprovada pelo Prefeito Municipal”. Detalhe que leva a ponderar que no Poder Público municipal a vontade do Prefeito se sobrepõe ao direito subjetivo de acesso ao ensino fundamental.

Da mesma forma que na Lei Orgânica do Município, neste Decreto também não há qualquer menção a uma possível transitoriedade das bolsas. A ambiguidade do art. 8º, que fala de “um plano de expansão da rede pública de ensino, computando-se as vagas oferecidas à bolsa pela rede particular, para inclusão no orçamento do próximo ano”, parece dar a entender que o plano de expansão pode beneficiar também a rede privada.

Dias depois Aluísio Gama promulga, em 05 de julho de 1990, a Portaria nº 482/90 que institui as normas regulamentares de aplicação do PROMUBE e a Portaria 483/90 que nomeia os membros da Comissão Especial de Supervisão do PROMUBE. Segue abaixo o texto da Portaria nº 482/90:

Art. 1º - Fica instituído as normas regulamentares de aplicação do PROMUBE, visando a concessão de Bolsas de Estudo para o ensino do 1º Grau regular e supletivo (sic).

Art. 2º - Somente serão beneficiários do PROMUBE os estudantes que demonstrarem insuficiência de recursos, mediante declaração firmado (sic) por pai ou responsável, conforme modelo 1 desta Portaria.

Art. 3º - O PROMUBE, através de sua Comissão promoverá o credenciamento das Escolas da Rede Particular e encaminhará relação de bolsistas aprovados.

Art. 4º - Os estabelecimentos de ensino particular interessados no credenciamento junto ao PROMUBE deverão atender aos seguintes requisitos:

I – Estar devidamente reconhecido a ministrar o ensino de 1º grau (Regular R / ou Supletivo);

II – Estar em funcionamento pelo período de 5 (cinco) anos contados entre a data do reconhecimento e a da publicação desta Portaria;

III – Estar devidamente em dia com suas obrigações sociais e previdenciárias comprovadas por Certidão.

IV – Apresentar para credenciamento os seguintes documentos:

a – Cópia do contrato Social;

b – Cópia da Portaria reconhecimento para Ensino de 1º Grau, Regular e Supletivo;

c – Cópia da Portaria do Regimento Escolar;

d – Cópia registro do Diretor (MEC ou SEC);

e – Cópia da Planilha de Custos remetida pelo C.E.E., pela Comissão, bem como sua forma de reajustamento;

(não constam na publicação os itens f, g, h)

i – Declaração de concordância irrestrita a todos e qualquer instruções do PROMUBE (sic);

j – Possuir conta bancária junto ao BANERJ – agência.

Art. 5º - O valor mensal de cada bolsa de estudo será de Cr\$ 700,00 (setecentos cruzeiros) referente ao índice de março de 1990 daí a ser reajustado mensalmente conforme a variação do IPC (Índice de Preço ao Consumidor) ou qualquer outro que venha substituí-lo.

Parágrafo único – Quando o valor da mensalidade for inferior ao “per-capita”, da bolsa de estudo, pagar-se-á o menor valor.

Art. 6º - É expressamente vedado a cobrança do bolsista integrante deste sistema de taxas, contribuições a qualquer título, mesmo aquelas oferecidas espontaneamente.

Parágrafo único – será considerado falta grave, passível de cassação, a infração do disposto no caput deste artigo pelo credenciamento.

Aluísio Gama da Silva - Prefeito  
(PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU, Portaria nº 482, 1990 – grifo original)

Positivo o art. 6º que proíbe quaisquer cobranças, contribuições, aos bolsistas.

Observe-se ainda que, apesar das mudanças na CF/88 e na LDB/96, o Decreto 4.067/90 que criou o PROMUBE, não sofreu qualquer ajuste até sua extinção no início de 2005. Aliás, dada a sua pseudolegalidade não teria como ser atualizado. Há apenas uma pequena mudança na minuta, originalmente denominada “contrato”, que passou a ser denominado “convênio”, conforme documento de 2003, o mais antigo encontrado: “todos os contratos que à época recebemos oriundos do governo Mário Marques, último Governo antes de Lindberg, eram contratos que tomavam como referência este Decreto”. (Emílio Araújo, 07/09/2007, §1).

Deste documento, Minuta de Convênio (contrato), destaca-se que, diferentemente do Decreto que criou o PROMUBE, omite a informação que o PROMUBE “somente será aplicado quando houver falta de vagas nos cursos de 1º Grau regulares da rede pública na localidade de residência do educando” (Decreto nº 4.067/90, art. 2º). Ainda no documento, a letra “b” da Cláusula Terceira estabelece que compete à escola “substituir os alunos beneficiados pelo PROMUBE que por qualquer motivo tenham deixado de estudar no estabelecimento”; e a letra “e” “garantir gratuidade do ensino ministrado aos beneficiários do PROMUBE” (ver minuta do PROMUBE, ANEXO C).

Assim, este último destaque registra em Lei que a administração pública se abstém de exercer o controle sobre o credenciamento de bolsistas. Ora, quando o Poder Público não explicita no convênio que a bolsa deve destinar-se somente a crianças pobres sem vaga na

escola pública, e abdica de indicá-las, efetivamente esse tipo de bolsa não parece destinar-se ao atendimento do direito público subjetivo de acesso ao ensino e gratuito.

Deparou-se com um surpreendente vazio documental relativo às bolsas PROMUBE desde a sua criação até 2004, embora alguns entrevistados na pesquisa testemunhem a sua existência. O diretor e proprietário do Instituto Menino Jesus, pioneiro nas bolsas de estudo PROMUBE, relatou:

Conseguimos as bolsas em 1990 quando o Prefeito Aluísio Gama<sup>59</sup>, que também é empresário da educação e conhece nossos problemas, veio oferecê-las a nós. A prefeitura de Nova Iguaçu, sem condições financeiras para contratar novos professores e atender à crescente demanda por novas vagas escolares, criou o PROMUBE, uma forma rápida e de baixo custo financeiro [...]. O Instituto Menino Jesus foi credenciado após apresentar a documentação solicitada e recebeu, no ano seguinte (1991) um pequeno número de alunos enviados pela SEMED. (Og Baptista Barboza, 13/01/2009, §1b – grifo nosso).

Portanto, conforme testemunho do próprio diretor, o Município de Nova Iguaçu/RJ manteve convênio com o Instituto Menino Jesus desde a implantação da bolsa PROMUBE, em 1991, em Comendador Soares, distrito onde está situada a conveniada, e foi concedido à mesma escola, desde então, sem qualquer compromisso com sua provisoriedade.

Outro destaque na entrevista do Sr. Og, conforme sua afirmação, era a SEMED que, ao menos inicialmente, enviava os alunos bolsistas à sua escola.

No entanto, não foram encontrados documentos como, relação das escolas conveniadas, número de bolsas concedidas, relação de alunos com bolsas, contratos firmados, notas fiscais de pagamentos PROMUBE entre outros, nem referências a orçamentos das bolsas. Indícios identificados, evidenciaram falta de transparência e patrimonialismo no trato da coisa pública. A grande fonte, embora quase sempre incompleta, foram os Atos Oficiais publicados – ponto de partida da pesquisa documental.

Os documentos encontrados relativos ao PROMUBE, sobretudo a partir de 1993, giram quase todos em torno de portarias nomeando e exonerando responsáveis e membros da comissão do PROMUBE e decretos fixando valores das bolsas.

Localizou-se, por exemplo, nos arquivos da SEMED uma folha A-4, sem timbre de qualquer órgão do Município, datada em 15 de março de 1993, com o título PROMUBE

<sup>59</sup> Aluísio Gama de Souza foi deputado estadual por 4 legislaturas, de 15/03/1975 a 1º/01/1989 quando assumiu o Governo do Município de Nova Iguaçu (1989-1992). É, desde pouco depois de findado o mandato de Prefeito, Conselheiro e membro do TCE/RJ. Em 1995 já exercia o cargo de vice-presidente do TCE. Professor fundador do Grupo Gama e Souza, com escolas como o EME Instituto de Educação em Mesquita e a Faculdade Gama e Souza. É esposo de Sheila Gama, vice-Prefeita no segundo Governo Lindberg (2009-2012).

encabeçando uma relação de “Documentos necessários em atendimento ao Decreto nº 4.833 de 15/03/1993”, Decreto que estendeu o PROMUBE para ano de 1993 (art. 1º).

Foram identificadas, ainda, nos Atos Oficiais, duas Portarias do Prefeito Altamir Gomes (1993-1997) relativas ao PROMUBE, publicadas no JH de 16/03/1993: a Portaria nº 569/93 em que o novo Prefeito nomeia a Comissão responsável pelo PROMUBE e a Portaria nº 570/93 em que é fixado o valor da bolsa PROMUBE:

Art. 1º - Fica alterado o artigo 5º da Portaria nº 482, de 05/07/90, que regulamentou o Decreto 4.067/90 [...] Art. 5º - O valor mensal de cada bolsa de estudo será de CR\$ 350.000,00, devendo ser reajustado conforme os índices fornecidos pelo governo.

Relativas a 1994, foram localizadas 3 Portarias e um Decreto do Prefeito Altamir Gomes relacionados ao PROMUBE: destaques para a Portaria nº 338, de 07/03/1994, nomeando nova Comissão do PROMUBE, composta pelo professor Acarisi Ribeiro Guimarães<sup>60</sup>, Secretário de Educação que vai optar investir na política de bolsas para o ensino fundamental: “Acarisi, (...) foi um dos grandes estimuladores dos mecanismos de bolsa.” (Emílio Araújo, 05/01/2009, §67).

O Decreto nº 5.371, de 10/06/1994, que fixa o novo valor das bolsas de estudo - PROMUBE: “Art. 1º – Fixa em 15 unidades reais de valor (URV) o valor das Bolsas de Estudo do 1º Grau regular e supletivo”.

O Decreto nº 5.658, de 19/01/1996, do ainda Prefeito Altamir Gomes Moreira, art. 1º, que fixa em R\$ 21,00 o valor mensal das bolsas PROMUBE e o Decreto nº 5.687, de 27/03/1996 que estendeu o PROMUBE para o ano de 1996 (art. 1º).

Assim, a pesquisa identificou decretos, portarias e outros atos do Executivo Municipal que, embora sem maiores dados e qualquer transparência, comprovaram que as bolsas de estudo PROMUBE foram com certeza concedidas até 1996. A tabela 14 traz de forma sintética os Atos do Executivo Municipal definindo, ao longo dos anos, os valores unitários das bolsas PROMUBE e bolsas RBS:

<sup>60</sup> O professor Acarisi Ribeiro tem sua base política na região de Comendador Soares, local de maior incidência de bolsistas PROMUBE. Foi secretário de educação no governo Altamir Gomes, 1993-1996, vereador por Nova Iguaçu/RJ, durante 4 mandatos, de 1983 a 2000 e deputado estadual de 2002 a 2006.

Tabela 14 - Programas PROMUBE e RBS com os valores unitários das bolsas por ano a ano

ANO	PROGRAMA	ATO	DATA	VALOR MENSAL	FONTE
1990	PROMUBE	Portaria 482	05/07/1990	CR\$ 700,00	-
1993	PROMUBE	Portaria 570	15/03/1993	CR\$ 350.000,00	-
1994	PROMUBE	Decreto 5.371	10/06/1994	15 URV	-
1996	PROMUBE	Decreto 5.658	19/01/1996	R\$ 21,00	-
2001	PROMUBE	-	-	R\$ 21,00	-
2002	PROMUBE	-	-	R\$ 21,00	-
2003	PROMUBE	-	-	R\$ 35,00	FUNDEF
2004	PROMUBE	-	-	R\$ 45,00	FUNDEF
2005	RBS	Portaria 145	17/03/2005	R\$ 54,00	FUNDEF
2006	RBS	-	-	R\$ 67,00	MDE
2007	RBS	-	-	R\$ 67,00	MDE
2008	RBS	-	-	R\$ 67,00	MDE

FONTE: (Atos Oficiais do PMNI, no período)

NOTA: Na 6ª coluna estão relacionadas algumas fontes de financiamentos encontradas em documentos esparsos.

O Quadro 5 mostra que em 2004 a maior incidência de bolsas, cerca de 37,11%, e de escolas conveniadas ocorreram em Comendador Soares, URG III, base política de Acarisi Ribeiro.

Do I Governo Nelson Bornier (1997-2000) foram localizados poucos documentos e informações oficiais sobre o PROMUBE. Do primeiro ano, 1997, encontrou-se previsão de despesas com bolsas de estudo para o ensino fundamental privado. E só. Nas demais LOAs de seu mandato não foi possível identificar a existência de recursos para gastos com bolsas. Esparsos dados nos Atos Oficiais, encontros casuais e entrevistas colhidas junto a representantes do SEPE-Nova Iguaçu e Conselhos de Educação e do FUNDEF, donos de escolas particulares, buscas em peças orçamentárias não detalhadas, permitem afirmar a efetividade do PROMUBE para fins eleitorais. Por exemplo, a referência que o diretor do Instituto Menino Jesus faz a corrupções com bolsas logo no início do Governo Bornier:

[...] o Bornier era preocupado com isso, chegou a demitir um elemento que, logo no início do seu governo, nos disse: ‘você vão ter quantas bolsas quiserem, um valor alto...’ Mas já falou também com a intenção, ‘eu também vou levar a minha parte’.  
[...] só sei que o Prefeito [...] demitiu esta pessoa logo em seguida.  
(informação verbal – trecho de entrevista feita com o Sr. Og Baptista Barboza, em 13 jan.2009, §13).

Quadro 5 – Escolas conveniadas e número de alunos bolsistas por URGs ( ano base 2004)

<b>URG I – CENTRO</b>		
<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
Colégio Padrão - Equipe Operon	Centro	240
Colégio Equipe Castelinho Ltda	Centro	100
Inst. Ed. Teixeira Carelli e Leite Ltda	Santa Eugênia	50
Jd Escola Recanto do Saber Ltda	Califórnia	183
Soc. Educacional Roda Gigante Ltda	Jd. Iguaçu	46
<b>TOTAL da URG I</b>		<b>619</b>
<b>TOTAL (%)</b>		<b>28,71</b>
<b>URG II – POSSE</b>		
<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
Centro Escolar Aprendizizes	Jd. Alvorada	50
Instituto Rocha Carvalho	Ponto Chic/Posse	120
Centro Educacional Namaris	Posse	120
<b>TOTAL da URG II</b>		<b>290</b>
<b>TOTAL (%)</b>		<b>13,45</b>
<b>URG III – COMENDADOR SOARES</b>		
<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
Inst. Menino Jesus de Com. Soares	Com. Soares	200
Centro Educacional Modelo	Com Soares/B. Mirim	200
Colégio Silva Piassá Ltda	Com Soares/Cacuaia	50
Instituto Paulo Freire Ltda	Soares/Metropolitano	30
Instituto Silveira Brito	Com Soares/Dutra	50
Inst. Educacional Ouro Verde Ltda	Ouro Verde/Com Soares	50
Es. José de Moura e Jd. de Inf. Vovó Dora	Com. Soares	150
Soc. Educacional de Com. Soares	Com. Soares	70
<b>TOTAL da URG III</b>		<b>800</b>
<b>TOTAL (%)</b>		<b>37,11</b>
<b>URG V – KM 32</b>		
<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
Centro Educacional Pinheiros Ltda	Pq. São Carlos	50
Colégio Vilela Ltda	Km. 32	50
(continua)		
(continuação)		
Soc. de Ensino Magalhães N. e Melo (Luís XV)	Pq. Boa Vista/km 32	247
<b>TOTAL da URG V</b>		<b>347</b>
<b>TOTAL (%)</b>		<b>16,10</b>
<b>OUTRAS URG</b>		
<b>NOME DA ESCOLA</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
Centro Educacional Rocha Melo Ltda	Desconhecido	50
Complexo Educacional Aero Club Ltda	Desconhecido	50
<b>TOTAL de OUTRAS URGs</b>		<b>100</b>
<b>TOTAL (%)</b>		<b>4,63</b>
<b>TOTAL GERAL DE BOLSISTAS NAS URGs</b>		<b>2.156</b>
<b>TOTAL GERAL (%)</b>		<b>100</b>

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, agosto de 2008.

Do Governo Bornier, destaca-se a Portaria n° 945/97, JH 23/05/97, designando Maria José Coutinho Eskandar para a função gratificada de Chefe de Serviço de Bolsas de Estudos - PROMUBE. Eskandar, conforme Atos Oficiais, exerceu esta função até janeiro de 2004.

Considerada pessoa chave para a compreensão do funcionamento das bolsas no período de 1997 a 2004, conseguiu-se localizá-la após exaustiva busca. Foram feitos insistentes contatos telefônicos, meses depois de ter adiado possível conversa por motivo de saúde do esposo, finalmente Zezé – assim conhecida – orientada pelo marido, conforme disse, polidamente posicionou-se, recusando conceder a entrevista, nem ao menos uma conversa informal se permitiu: “desculpe-me, meu filho, mas eu não gostaria de falar desse assunto, não!” (informação verbal).

Esta reação da Maria Eskandar representou, a princípio, um duro golpe nas pretensões de pesquisa. Posteriormente, avaliou-se o sentido positivo de sua reação, a tomada como possível indício de algo mais, encaminhamentos indevidos, quiçá, ilegais...

A partir de então, sem maiores ilusões de colher mais elementos do passado, a pesquisa concentrou-se na coleta de dados, documentos, informações, depoimentos e entrevistas junto à SEMED, SEPE-Nova Iguaçu, Conselhos de Educação e do FUNDEF, donos de escolas particulares, buscas em peças orçamentárias e Atos Oficiais, relativo ao período da pesquisa 1997-2008.

Desse processo de pesquisa e levantamento de dados e documentos destacam-se a seguir os elementos que confirmam, apesar de não publicizados, a efetiva existência das bolsas PROMUBE no período tratado.

#### **4.2.1 Alguns dados sobre as bolsas PROMUBE**

Apesar das referências imprecisas e dados incompletos, foram localizados alguns dados orçamentários relativos a bolsas de estudo na LOA do exercício financeiro de 1997<sup>61</sup>. Os dados estão vinculados ao Programa de Trabalho “Assistência a Educandos” 08.47.235.2.021.000 Distribuição de bolsas, 3132000.000 Outros Serviços e Encargos, orçada em R\$ 165.831,68 (ver tabela 18).

---

<sup>61</sup> Apesar de recorrer, inclusive à Câmara de Vereadores, não foi possível identificar o número desta Lei.

Conforme informações obtidas através de entrevistas concedidas por Naira Fóis, do Conselho Municipal do FUNDEF de 1998 a 2000 e Emílio Araújo, na época diretor do SEPE, havia, em 1998 ou 1999, pelo menos três escolas conveniadas – o Instituto Menino Jesus, o Colégio Padrão e o Centro Educacional Modelo – totalizando cerca de 300 bolsas.

Naira e Emílio se recordam que por volta de 1998 chegaram a ter em mãos um pequeno documento distribuído numa reunião do Conselho Municipal do FUNDEF, em que identificaram apenas as três escolas acima mencionadas com cerca de cem bolsas para cada uma, totalizando pouco mais de 300 bolsas. Lembram deste fato marcante, pois ao tomarem este primeiro contato com a existência deste tipo de bolsa, com a agravante de serem bolsas financiadas com recursos do FUNDEF, Naira teria se posicionado contra a legalidade do uso do FUNDEF para este tipo de atividade. Fato marcante, pois de imediato o documento foi recolhido pelos representantes do Governo, sob o argumento de que os fatos seriam apurados. O que acabou gerando processo movido pelo representante do SEPE contra a falta de informações devidas ao Conselho Municipal do FUNDEF (ver documento do SEPE que solicita abertura de processo no ANEXO D).

A tabela 15 contém os dados mais detalhados, que foram localizados pela pesquisa, quanto ao orçamento das bolsas PROMUBE. Como se pode ver, trata-se de documento com imprecisões quanto ao ano de financiamento das bolsas (se 1998 ou 1999), bem como à data de sua impressão.

Analisando os dados da tabela 15, chegou-se a um total de 485 bolsas distribuídas. O cálculo foi feito dividindo a soma correspondente a cada escola por R\$ 189,00 – 9 (meses) multiplicado por R\$ 21,00 – valor da bolsa à época, conforme Decreto nº 5.658/96. Em resumo: dividindo-se o valor de cada parcela por 3 meses, e em seguida por R\$ 21,00, obtém-se o número de bolsas que coube a cada escola por trimestre. Ao Instituto Menino Jesus e Centro Educacional Modelo couberam 150 bolsas a cada um, enquanto ao Colégio Padrão foram 185 bolsas nos 3 primeiros meses, 182 nos três seguintes e 184 nos três últimos meses do histórico levantado. Ver-se-á, mais adiante, que houve uma outra parcela não relacionada na Tabela 15, totalizando 12 meses. Faltaram, portanto, dados da última parcela.

**Tabela 15** - Bolsas PROMUBE. Razão de banco - pagamento de empenhos. Município de Nova Iguaçu (1999)

DATA	HISTÓRICO	COMPLEMENTO	EMPENHO	CONTRAPARTIDA	VALOR R\$
18/05/99	Pgto de Empenho	99/04/10558/1214/973979 E973980	99/00548A 237	Centro Ed. Modelo	9.450
18/05/99	Pgto de Empenho	99/04/10560/1215/973977 E973977	99/00549A 546	Colégio Padrão	11.655
19/05/99	Pgto de Empenho	99/04/10559/1233/973862 E973861	99/00550A 46	Instituto Menino Jesus	9.450
30/06/99	Pgto de Empenho	99/06/17394/1678/000092 E000093	99/00550B 46	Instituto Menino Jesus	9.450
30/06/99	Pgto de Empenho	99/06/17326/1680/000094 E000095	99/00549B 546	Colégio Padrão	11.466
02/07/99	Pgto de Empenho	99/06/17327/1695/000099 E000100	99/00548B 237	Centro Ed. Modelo	9.450
08/10/99	Pgto de Empenho	07/10109/99/2334/000153 E000154	99/00549C 546	Colégio Padrão	11.592
08/10/99	Pgto de Empenho	07/10108/99/2335/000155 E000156	99/00548C 237	Centro Ed. Modelo	9.450
18/10/99	Pgto de Empenho	07/10110/99/2721/000157 E000158	99/00550C 46	Instituto Menino Jesus	9.450

Fonte: PMNI/Balancete financeiro, 1998.

NOTA: Dados colhidos num documento localizado nos arquivos do SEPE-Nova Iguaçu. Trata-se de um impresso matricial encabeçado por títulos “Balancete Financeiro” e “Balancete da Receita Mensal” do período de 02/01-29/10/99, e “Razão de Banco” até 31/10/1999. Intriga, no entanto, pois foi impresso em 09/05/99 das 8:29 [...] O conflito de datas seria por algum problema no relógio do computador? Temia-se, então, que na virada de 1999 para 2000 a mudança de dois dígitos, “99”, para quatro, “2000”, gerasse o caos dos sistemas informatizados.

Partiu-se do pressuposto de que as três parcelas corresponderiam a 9 meses de um contrato de 12 meses, pois, conforme Cleuza Miguens, uma das entrevistadas, um dos problemas das conveniadas com o Governo Lindberg adveio da redução de 12 para 10 mensalidades: “Antigamente, [...] eles pagavam 12 parcelas, pagavam de janeiro a dezembro. O Prefeito Lindberg cortou janeiro-fevereiro, só paga de março a dezembro. Esse foi um dos problemas.” (informação verbal – Sr<sup>a</sup>. Cleuza R. Miguens, em 08 ago.2008, §6).

Somente foi possível comprovar que de fato havia 485 bolsas em 1999 quando a Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento – SEMDEP, disponibilizou em 17/12/2009 os dados orçamentários das bolsas. Conforme o Relatório de Prestação de Contas, em 1999 foram gastos R\$ 121.842,00 com bolsas PROMUBE. Este dado confirma a hipótese. Se multiplicarmos 485 bolsas por R\$ 21,00 (valor per capita) e por 12 meses, há um montante de R\$ 122.220,00. Diminuindo deste valor o montante gasto com bolsas em 1999 sobra R\$ 378,00, o equivalente a uma bolsa e meia a menos ao mês. Diferença aceitável, considerando-se eventuais sobras de bolsas.

Os elementos acima tangenciam duas questões: a quantidade de bolsas concedidas e os recursos destinados à sua concessão. Por questão didática optou-se, continuar desenvolvendo a história do PROMUBE, focando em primeiro lugar o quantitativo de bolsas concedidas. Em seguida serão tratados os dados orçamentários relativos às bolsas. Para só então abordar o Programa Requisição de Bens e Serviços (RBS).

#### **4.2.2. Número de bolsas concedidas entre 1997 e 2008**

Os Atos Oficiais do Município passaram a publicar o número autorizado de bolsas PROMUBE só a partir de 2001, o que não garantiu a transparência desta política:

[...] da história da bolsa PROMUBE [...] não há dados precisos. Eu posso dizer então que em 1998 o Governo municipal declarava, quando fazia comprovação do FUNDEF no Conselho, que havia 300 bolsas. Já em 2003 o governo tinha 1.356 bolsas e, um ano depois, quase 2.156 bolsas. (Informação verbal – trecho de entrevista feito com o Sr. Emílio Araújo em 07 set.2007, §1).

O número de bolsas autorizadas no período, conforme dados da tabela 16, corresponde ao quantitativo que cada escola privada conveniada poderia receber durante o ano (Informação verbal – Sr<sup>a</sup>. Cleuza Miguens, em 08 ago.2008, §14).

Como se pode observar, não há na tabela 16 dados das bolsas PROMUBE autorizadas desde sua criação em 1990 até 2000. Como não há nos Atos Oficiais qualquer menção sobre possíveis convênios PROMUBE nesses anos, como número de bolsistas, valor das bolsas (1996 é o último ano, antes de 2001, em que sai publicado nos Atos Oficiais o valor *per capita* das bolsas PROMUBE) e nomes das escolas conveniadas, poder-se-ia levantar dúvidas sobre a sua permanência no período. Porém, dados orçamentários das bolsas PROMUBE obtidos já ao término da pesquisa forneceram elementos mais seguros sobre a efetividade das mesmas.

Tabela 16 - Bolsas de Estudo no Ensino Fundamental financiadas pelo PROMUBE autorizadas por convênio, ano a ano<sup>62</sup>

N.	ESCOLAS CONVENIADAS	1999	2001	2002	2003	2004
1	Inst. Menino Jesus de Com. Soares	150	185	185	185	200
2	Centro Educacional Modelo	150	185	185	185	200
3	Colégio Silva Piassá Ltda					50
4	Instituto Paulo Freire Ltda					30
5	Instituto Silveira Brito					50
6	Inst. Educacional Ouro Verde Ltda					50
7	Es. José de Moura e Jd de Inf. Vovó Dora			150	150	150
8	Colégio Padrão - Equipe Operon	185	190	190	190	240
9	Colégio Equipe Castelinho Ltda			100	100	100
10	Inst. Ed. Teixeira Carelli e Leite Ltda					50
11	Centro Educacional Pinheiros Ltda					50
12	Soc. Educacional de Com. Soares					70
13	Jd Escola Recanto do Saber Ltda		200	200	200	200
14	Centro Escolar Aprendizes					50
15	Colégio Vilela Ltda					50
16	Soc. Educacional Roda Gigante Ltda			50	50	50
17	Soc. de Ens. Magalhães N. e Melo (Luís XV)			200	200	250
18	Instituto Rocha Carvalho		120	120	120	120
19	Centro Educacional Nemaris			120	120	120
20	Centro Educacional Rocha Melo Ltda					50
21	Complexo Educacional Aero Club Ltda		100	100	100	50
	<b>Total</b>	<b>485</b>	<b>980</b>	<b>1600</b>	<b>1600</b>	<b>2180</b>

FONTE: Consulta aos Atos Oficiais do Município do período

No entanto, outras fontes pesquisadas foram fundamentando a hipótese inicial. O “Relatório de Visitas às Escolas Particulares Conveniadas”, por exemplo, de 05 de junho de 2000, assinado por Maria José Coutinho Eskandar, chefe de Serviço de Bolsa de Estudo, corrobora a sua existência no período e a falta de transparência do Poder Público em relação a este serviço:

Por ocasião de minha visita às escolas conveniadas para o atendimento de bolsas de estudo, constatei que além das bolsas concedidas pelo contrato celebrado com a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, existe um número maior de alunos carentes que necessitam da autorização para que haja um aumento na concessão de bolsas de estudo como o Colégio Padrão, Instituto Menino Jesus e Centro Educacional Modelo, de acordo com as listagens que seguem em anexo.

Cabe citar que embora a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, tenha durante os últimos três anos, a preocupação de quase duplicar o número de vagas oferecidas nas escolas da rede pública, mesmo assim isto não foi suficiente para que atendêssemos toda a população na faixa etária de 7 a 14 anos. Por este motivo e, também, pelo motivo social que assola este país, venho pedir a V.<sup>a</sup> S.<sup>a</sup> que considere o solicitado acima.

Nova Iguaçu, 05 de junho de 2000  
Maria José Coutinho Eskandar

<sup>62</sup> Chegou-se ao montante de bolsas em 1999 a partir do cruzamento de dados orçamentários. É possível, conforme depoimentos de Naira Fóis e Emílio Araújo, que o número total em 1998 tenha sido de 300 bolsas (Emílio Araújo, 07/09/2007, §1).

Chefe de Serviço de Bolsa de Estudo – SEMED  
(segue para cada uma das três escolas relacionadas “Relação dos alunos, 35 alunos cada, que necessitam de bolsa”). PMNI - SEMED. *Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas*. Maria José Eskandar, 05 de junho de 2000.  
(ver ANEXO E)

Destacam-se no relatório: 1) o pedido para que seja ampliado o número de bolsas concedidas; 2) as escolas elencadas são as mesmas anteriormente identificadas: o Centro Educacional Modelo, o Instituto Menino Jesus e o Colégio Padrão; 3) o número dos “alunos que necessitam de bolsa” para cada uma das três escolas conveniadas, conforme relação anexada, é sempre o mesmo: 35 alunos para cada escola; 4) as bolsas solicitadas destinam-se a alunos já matriculados na escola. Ao proceder a análise dos 105 alunos relacionados nas listagens, identificou-se que apenas 12 (11,5%) estavam na 1ª série. E pelo visto, todos já estavam matriculados na escola, pois o pedido está assinado com a data de 05 de junho de 2000, no meio do ano letivo; 5) a “falta de vagas no ensino fundamental público” é o argumento utilizado para requerer o aumento do número de bolsas na escola privada, sem outra justificativa de alteração do quadro atual de vagas disponíveis nas escolas públicas.

Analisando os dados da tabela 16 com os da tabela 17 fornecida pela SEMED em 2008, referente aos anos de 2002 a 2008, são percebidos vários números inteiros de alunos bolsistas atendidos ano a ano até 2004. Como esses dados estão sujeitos a imprecisões, pois levantados posteriormente pela Secretaria, visto que ela não recebeu do Governo anterior dados mais precisos sobre as bolsas, restou o ano de 2004 para questionar. 2004 foi um ano atípico em relação aos demais quanto aos convênios, pois foi ano eleitoral em que o Prefeito Mário Marques concorreu à reeleição. Confirmou-se que o mesmo deixou dívidas dos últimos meses de convênios PROMUBE para a administração Lindberg. Como a SEMED, conforme entrevistas realizadas, não possuía qualquer dado mais preciso, tanto em relação ao número quanto às listas de alunos com bolsa, ela se viu obrigada a aceitar os números apresentados pelas próprias escolas. Nesse sentido, o ano eleitoral de 2004 se destacou pelo número de alunos com bolsa na série histórica de 2002 a 2008 e de novas escolas conveniadas (ver tabela 17). Ficou evidenciado, também, que não existia qualquer critério na sistemática de distribuição nem no controle das bolsas.

Tabela 17 - Bolsas de Estudo no Ensino Fundamental em número de alunos atendidos por convênio, ano a ano

N.	ESCOLAS CONVENIADAS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	02/2008
1	Inst. Menino Jesus de Com. Soares	185	185	200	181	147	109	79	72
2	Centro Educacional Modelo	185	185	200	156	133	97	80	79
3	Colégio Silva Piassá Ltda	-	-	50	49	44	35	30	30
4	Instituto Paulo Freire Ltda	-	-	30	30	18	13	7	7
5	Instituto Silveira Brito	-	-	50	48	43	33	31	26
6	Inst. Educacional Ouro Verde Ltda	-	-	50	50	41	31	11	-
7	Es. J. de Moura e Jd Inf. Vovó Dora	40	77	150	147	129	99	76	74
8	Colégio Padrão - Equipe Operon	190	190	240	229	213	152	87	87
9	Colégio Equipe Castelinho Ltda	88	100	100	97	60	20	-	-
10	Inst. Ed. Teixeira Carelli e Leite Ltda	-	-	50	48	38	29	11	11
11	Centro Educacional Pinheiros Ltda	-	-	50	-	153	109	89	87
12	Soc. Educacional de Com. Soares	-	-	70	62	60	-	-	-
13	Jd Escola Recanto do Saber Ltda	107	150	183	119	103	-	-	-
14	Centro Escolar Aprendizizes	-	-	50	49	39	-	-	-
15	Colégio Vilela Ltda	-	-	50	50	36	-	-	-
16	Soc. Educ. Roda Gigante Ltda	22	50	46	34	17	-	-	-
17	Soc. Ens. Magalhães N. e Melo (Luís XV)	44	119	247	103	-	-	-	-
18	Instituto Rocha Carvalho	120	120	120	93	-	-	-	-
19	Centro Educacional Nemarkis	73	120	120	83	40	-	-	-
20	Centro Educ. Rocha Melo Ltda	-	-	50	-	-	-	-	-
21	Complexo Educ. Aero Club Ltda	100	60	50	-	-	-	-	-
<b>Total</b>		<b>1154</b>	<b>1356</b>	<b>2156</b>	<b>1628</b>	<b>1314</b>	<b>727</b>	<b>501</b>	<b>473</b>

FONTE: SEMED, 2008.

Os dados da tabela apontam que de 2003 para 2004 quase que dobrou o número e o percentual de escolas privadas conveniadas. 10 escolas, cerca de 48%, firmaram o primeiro convênio em 2004. Ao mesmo tempo, o número de bolsas concedidas saltou de 1.356 em 2003 para 2.156 em 2004, com um incremento de cerca de 59%. Ao mesmo tempo, as tabelas 16 e 17 mostram que a variação no número de concessão de bolsas perdurou até o final de 2008.

Fazendo-se um comparativo entre o nº de bolsas concedidas e o número de matrículas no ensino fundamental da rede pública municipal, constata-se, a partir das tabelas 5 e 17, que em 2004 as 2.156 bolsas concedidas correspondiam a cerca 4% das 53.325 matrículas no EF da rede municipal de Nova Iguaçu.

Observou-se ainda um progressivo aumento do quantitativo de bolsas e de escolas conveniadas, sendo que este número atingiu seu pico em 2004, último ano da Administração Mário Marques. No entanto, a partir da primeira Administração Lindberg (2005-2008), com a promulgação do Decreto nº 7.075, de 21/02/2005, que criou o Programa RBS, declinou ano a ano até sua completa extinção no final de 2008.

Assim, em relação à bolsa PROMUBE, apesar da falta de transparência no trato da coisa pública, da falta de dados mais substantivos e precisos, pode-se sinteticamente afirmar que:

- Até 2004, os convênios PROMUBE foram firmados baseados em um decreto pseudolegal. Para além das ilegalidades cotidianas, a concessão de bolsas PROMUBE pode ser considerada sem fundamentação legal, inconstitucional desde a sua origem;
- As bolsas não estavam necessariamente destinadas a crianças fora da escola, portanto, não visavam atender ao direito público subjetivo de acesso ao ensino;
- O gestor público abdicou de seu precípuo papel de controle sobre as bolsas;
- O número de bolsas veio numa crescente, atingindo seu cume em 2004, decrescendo até 2008;
- As concessões de bolsas se reiteraram, anos a fio, sempre no mesmo local e na mesma escola, o que permite afirmar também que o poder público não esteve preocupado em ampliar a oferta de vagas na escola pública;
- A oferta de bolsas nunca foi transparente e se manteve fora do conhecimento da sociedade local; e
- As bolsas estiveram fortemente associadas ao clientelismo, ao patrimonialismo e ao uso privado dos recursos MDE.

Com a chegada de Lindberg Farias ao Governo Municipal (2005-2008), o programa de bolsas foi paulatinamente esvaziado até sua extinção no primeiro ano do II mandato de Lindberg (2009-2012), em 2009. Disposto a acabar com as bolsas e a investir na educação pública, o novo Governo, contraditoriamente, acabou também por fazer concessões de cunho clientelistas e privatistas, ainda que menores, apesar da pressão social e da cobrança do Ministério Público.

#### **4.2.3 Orçamento das bolsas de estudo de 1997 a 2008**

Identificar o número de bolsas concedidas no período de 1997 a 2008 não se constituiu numa tarefa fácil. As tabelas 16 e 17 estão incompletas e contêm algumas imprecisões. No entanto, a tarefa mais difícil ficou por conta da obtenção dos dados orçamentários em torno das bolsas. A falta de informações ou mesmo o manto da obscuridade que sistematicamente encobriu esta prática política, impediu que a pesquisa obtivesse maior precisão de dados.

Os dados orçamentários sobre as bolsas de estudo foram relativamente poucos e, mesmo assim, quase sempre sintéticos e, em geral, agregados a programas, e projetos mais amplos. O que dificultou, identificar os elementos necessários a uma análise fundamentada dos recursos destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos no ensino fundamental privado.

A pesquisa levantou inicialmente as LOAs de 1997 a 2009, menos a LOA de 2004, alguns balancetes e relatórios orçamentários, e notas de empenho a partir de 2003. Mesmo assim, não foi possível identificar com precisão as despesas efetivadas na concessão de bolsas de estudo durante este período. Somente quando, depois de muita persistência nessa pesquisa, a SEMDEP repassou a relação dos valores pagos anualmente com bolsas e seus respectivos programas de trabalho e elemento de despesa, é que foi possível localizar as bolsas nas peças orçamentárias e conseguir uma aproximação das despesas com as bolsas de estudo. Embora as LOAs tivessem elementos orçamentários muito agregados e sintéticos, buscou-se desvendar os recursos destinados às bolsas a partir do relatório da SEMDEP. No entanto, como se pode observar nas tabelas 18, 19 e 20, ainda há muito desencontro de dados e informações, sobretudo entre o número de bolsas informado pela SEMED e os respectivos valores pagos informados pela SEMDEP.

**Tabela 18** – Dados Orçamentários das bolsas de estudo de Nova Iguaçu/RJ entre os anos de 1997 a 2008

ANO	PROGRAMA TRABALHO	EL. DE DESPESA	PAGO R\$	FONTES
1997	07.01.08472352.023000	Natureza 3.1.32.00	<b>47.817,</b>	-
1998	07.03.08421882.038000	Natureza 3.1.32.00	<b>49.203,</b>	Próprios
1999	07.03.08421882.041000	Natureza 3.1.32.00	<b>121.842,</b>	Próprios
2000	07.03.08421882.041000	Natureza 3.1.32.00	<b>156.657,</b>	Próprios
2001	07.03.08421882.041000	Natureza 3.1.32.00	<b>139.293,</b>	-
2002	07. 02.1236100362.090000	Natureza 3.3.90.92	<b>326.880,</b>	-
2003	07.03.1236100375.106.000	Natureza 3.3.39.00	<b>323.190,</b>	Próprios
2004	07.03.1236100365.096000	Natureza 3.3.90.39.00	<b>424.365,</b>	Ordinários, sal-ed. FUNDEF
2005	07.003.12.361.0036.5.108	Natureza 3.3.90.39.00	<b>622.566,</b>	FUNDEF
2006	07.001.12.361.5037.2.360	Natureza 3.3.90.00	<b>444.258,</b>	Próprios e salário- educação
2007	07.001.12.361.5037.2.360	Natureza 3.3.90.39.00	<b>526.489,</b>	Próprios
2008	07.001.12.361.5037.2.360	Natureza 3.3.90.39	<b>121.842,</b>	Próprios
2009	07.001.12.361.5037.2360	Natureza 3.3.90.00	<b>0,</b>	Ordinários

FONTES: SEMDEP/Ofícios n° 848/2009; SEMDEP/Ofícios n° 42/2010

NOTA: Os dados da 5ª coluna são de várias fontes avulsas, assim como os de 2009

Tomou-se a tabela 18 como referência para o estudo, pois conforme documentos da SEMDEP. A tabela 19 – dados orçamentários das bolsas de estudo, período de 1997 a 2008 foi montada a partir sobretudo do Relatório da SEMDEP (ver Relatório da SEMDEP, ANEXO F), das LOAs do período (coluna 7), algumas notas de empenho (ver Notas de Empenho, ANEXO G), balanços e balancetes.

Pelas colunas 2 (programa, projeto/atividade) e 3 (especificação) pode-se perceber que a denominação “bolsas de estudo” apareceu explicitamente nas LOAs do exercício de 1997 e a partir de 2002 (ver nota na tabela 9 do ano 2002 até 2009). Embora continuassem a ser concedidas de 1998 a 2001, as bolsas estiveram neste período sob o amplo manto denominado “manutenção do ensino regular – ensino fundamental”.

Ao se analisar esta tabela 19, ficou perceptível uma forte discrepância entre os valores orçados para as bolsas e os pagos, conforme relatório da SEMDEP. Aqui estão referidos, mais precisamente, os valores que são especificados nas LOAs como destinados a bolsas de estudo (ver colunas 3 e 4 da tabela 19). Os demais, por estarem agregados a outras atividades, programas, dificultam identificar nas LOAs o que foi orçado para a concessão de bolsas.

**Tabela 19** – Dados orçamentários das bolsas de estudo. Município de Nova Iguaçu/RJ de 1997 a 2008

ANO	PROGRAMA DE TRABALHO, ELEMENTO DE DESPESA	ESPECIFICAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL R\$	PAGO R\$	LOAs N°
1997	07.01.08472352.023000 Natureza 3.1.32.00	Assistência a educandos – Distribuição de BE. Outros serviços e encargos.	165.831,68	47.817	N° não Identificado
1998	07.03.08421882.038000 Natureza 3.1.32.00	Manutenção do ensino regular (EF) – serviços de terceiros e encargos.	612.194,44	49.203	Lei 2851, 17/10/97.
1999	07.03.08421882.041000 Natureza 3.1.32.00	Manutenção do ensino regular (EF) – outros serviços e encargos.	5.194.850,53	121.842	Lei 2928, 12/11/1998.
2000	07.03.08421882.041000 Natureza 3.1.32.00	Manutenção do ensino regular (EF) – outros serviços e encargos.	4.312.194,00	156.657	Lei 3027, 22/11/99
2001	07.03.08421882.041000 Natureza 3.1.32.00	Manutenção do ensino regular (EF) – serviços de terceiros e encargos.	1.300.201,50	139.293	Decreto. 6.321/00
2002 <sup>(1)</sup>	07. 02.1236100362.090000 Natureza 3.3.90.92	Manutenção do departamento de apoio administrativo da SEMED (atividades)	8.030.884,29	326.880	Lei 3291, 18/12/01

(continua)

(continuação)

Revitalização e manutenção do EF – concessão de BE. Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica					
2003 <sup>(2)</sup>	07.03.1236100375.106.000 Natureza 3.3.39.00		674.000	323.190	Lei 3457, 31/01/03
2004 <sup>(3)</sup>	07.03.1236100365.096000 Natureza 3.3.90.39.00	Revitalização e Manutenção do EF – concessão de Bolsas de Estudo	840.000	424.365	Lei 3.557, 19/12/03
2005 <sup>(4)</sup>	07.003.12.361.0036.5.108 Natureza 3.3.90.39.00	Concessão de bolsas de estudo – outros serviços de terceiros	840.000	622.566	Lei 3622, 07/01/205
2005 <sup>(5)</sup>	07.002.12.361.0035.2.098 Natureza 3.3.90.39.00	Programa infra-estrutura do órgão. Convênios FNDE. Bolsas de estudo EF – outros serviços de terceiros	853.782,80	853.782,80	Lei 3622, 07/01/05
2006	07.001.12.361.5037.2.360 Natureza 3.3.90.00	Concessão de BE – outros serviços de terceiros. Com duas fontes de recursos (R\$ 350.000 + R\$ 654.314)	1.004.314	1.060.718 ou 444.258	Lei 3740, 23/12/05
2007	07.001.12.361.5037.2.360 Natureza 3.3.90.39.00	Concessão de BE – outros serviços de Terceiros – pessoa jurídica	370.000	526.489,	Lei 3811, 28/12/06
2008	07.001.12.361.5037.2.360 Natureza 3.3.90.39	Concessão de BE – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	450.000	121.842,	Lei 3.905, 31/01/08
2009	07.001.12.361.5037.2360 Natureza 3.3.90.00	Conceder BE p/ estudantes do EF devido à insuficiência de vagas na rede pública – outros serviços de terceiros	450.000	0	Lei 3.977, 16/02/09

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, a partir de dados de várias fontes, conforme notas na tabela 19.

## NOTAS:

- (1) Embora o relatório da SEMDEP localize as bolsas neste programa, elas estariam, conforme LOA 2002, Lei 3291/01, no programa 12.361.00375.108000, Revitalização e Manutenção do EF, concessão de bolsas de estudo, com orçamento de R\$ 340.000.
- (2) Os dados orçamentários de 2003, 2004, 2007 e 2008 foram obtidos em notas de empenho.
- (3) Não se conseguiu acesso à LOA de 2004, por isso os dados foram obtidos, neste ano, a partir das notas de empenho para elaborar a Tabela 19.
- (4) Os dados dos anos 2005, 2006 foram obtidos em balancetes.
- (5) Identificou-se no Balancete das Despesas por Órgão, exercício 2005, despesas com bolsas de estudo em dois programas. Encontrou-se um primeiro programa no relatório da SEMDEP - Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento – fornecido em 17/12/2009 (de Finanças, Divisão de Contabilidade - fornecido em 01/08/2007) sobre gastos com bolsas. Há um outro programa identificado, acrescido à Tabela 19, (vide ano 2005). Esta identificação só foi possível ao se confrontar a nota de empenho 002577, exercício 2005, do Instituto Rocha Carvalho Ltda, com o balancete de 2005. Nesta nota de empenho há referência a R\$ 853.782,80 financiados pelo FNDE. Tudo indica que este montante compôs recursos para o pagamento do atrasado de 2004 e de bolsas no exercício 2005.

Quanto às fontes para pagamento das bolsas, foram identificadas, de forma esparsa, em documentos como notas de empenho, autorização para pagamento, balancetes, sobretudo nas LOAs. Podem ser vistos na coluna 5 da tabela 18 como são altos os valores dos recursos da educação para o financiamento privado da educação. Para pagar as bolsas usou-se de recursos vinculados ao FUNDEF/FUNDEB, aos mínimos vinculados a MDE e recursos além dos 25%. mínimo vinculado ao MDE.

A tabela 20, a seguir, faz uma projeção orçamentária das bolsas de estudo, a partir dos dados disponíveis.

**Tabela 20** – Projeção orçamentária das bolsas de estudo Município de Nova Iguaçu/RJ entre os anos de 1997 a 2008

ANO	N.º de BOLSAS	PER CAPITA ANUAL (R\$)	VALOR PROJETADO	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	PAGO (R\$)	BOLSAS PAGAS	DIFERENÇA
1997	?	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	R\$ 0	165.831,68	<b>R\$ 47.817</b>	190	
1998	(300)	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	75.600	612.194,44	<b>R\$ 49.203</b>	195	
1999	(485)	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	122.220	5.194.850,53	<b>R\$ 121.842</b>	484	
2000	?	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	R\$ 0	4.312.194,00	<b>R\$ 156.657</b>	622	
2001	(980)	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	246.960	1.300.201,50	<b>R\$ 139.293</b>	553	
2002	1154	R\$ 21 x 12 = R\$ 252	290.808	340.000	<b>R\$ 326.880</b>	1298	36.072,
2003	1356	R\$ 35 x 12 = R\$ 420	569.520	674.000	<b>R\$ 323.190</b>	770	(246.330)
2004	2156	R\$ 45 x 12 = R\$ 540	1.164.240	840.000	<b>R\$ 424.365</b>	786	(739.875)
2005	1628	R\$ 54 x 10 = R\$ 540	879.120	840.000	<b>R\$ 622.566</b> (853.782,80	1153	(256.554)
2005				853.782,80	)	1581	
2006	1314	R\$ 67 x 10 = R\$ 670	880.380	1.004.314	1.041.465 ou <b>444.258</b>	663	43.6122,
2007	727	R\$ 67 x 10 = R\$ 670	487.090	370.000	<b>526.489,</b>	786	39.399,
2008	501	R\$ 67 x 10 = R\$ 670	335.670	450.000	<b>121.842,</b>	182	(213.828,)
2009	0	-	-	450.000	0	0	0

FONTE: do autor, 2009.

NOTA: Tabela elaborada pelo autor a partir dos dados disponíveis.

Antes, porém, de proceder-se à análise dos dados desta tabela são necessários alguns esclarecimentos:

- Na coluna 2 estão relacionados os números de bolsas concedidas, dados fornecidos pela SEMED (ver tabela 17), mais os números de bolsas encontrados no rastreamento (ver tabela 16) e que estão na mesma coluna entre parênteses, os autorizados em 2001 e os identificados em 1998 e 1999 a partir de entrevistas e cruzamento de dados;
- Na coluna 3 estão relacionados os valores *per capita* anuais de cada bolsa (valor de bolsa ao mês (ver tabela 14) vezes o número de parcelas pagas ao ano);
- Na coluna 4 estão os valores, que, grosso modo, projetam o montante que teria sido gasto com as bolsas em cada ano (diz-se “grosso modo”, pois o número de bolsas

concedidas pode ter uma pequena variação para cima, sobretudo até 2004, e para baixo, a partir de então). Isto é, os valores que teriam sido pagos no período, ano a ano, conforme multiplicação dos valores *per capita* anual vezes o nº de bolsas informados pela SEMED;

- Na coluna 5 estão relacionados os valores orçados para as bolsas. Alguns destes valores estão especificados nas LOAs como bolsas de estudo (ver coluna 3 da tabela 19), os demais estão agregados a outras atividades, o que, neste caso, impossibilitou identificar a dotação das bolsas. Neste caso, só foi possível identificar e confirmar alguns dos valores orçados em notas de empenho, a partir de 2003.
- Na coluna 6 “pago”, em negrito, estão os valores efetivamente pagos conforme a SEMDEP. Se comparados com os valores projetados, observar-se-á gritantes discrepâncias;
- Segue relacionado na coluna 7, conforme os cálculos, o montante de bolsas ano a ano correspondente aos pagamentos informados pela SEMDEP; e
- Por fim, na coluna 8 está a diferença ano a ano entre o que foi pago e o que teria sido pago conforme o número de bolsas concedidas (coluna 2) .

Como se pode ver na tabela 19, há anos em que a atividade/programa bolsas de estudo esteve explícita na peça orçamentária e outros em que não. Quando não explicitado como bolsas de estudo, o montante veio agregado a outros recursos orçamentários de outros programas, impossibilitando a identificação dos recursos destinados às bolsas. Neste caso, só quando de posse dos dados fornecidos pela SEMDEP (Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento) foi possível identificar as bolsas na peça orçamentária. Mesmo assim, não foi possível identificar a dotação das bolsas. O que evidencia as dificuldades encontradas para um controle social efetivo.

Tomou-se como referência para análise apenas os anos de 2002 a 2008, pois os únicos com números oficiais de bolsas concedidas, conforme a SEMED, e com dados do que foi pago no período de 1997 a 2008. Cruzando o número de bolsas concedidas com os valores pagos, é possível perceber muitas imprecisões de dados, tais como:

- Nota-se, por exemplo, que o montante pago ano a ano não corresponde ao valor projetado para o número de bolsas concedidas. A própria dotação inicial está distante dos dados do que foi pago ano a ano. Questão de transparência, controle sobre as finanças públicas, congelamento da verba?
- A passagem atípica de 2004 para 2005, com a herança de dívidas de bolsas de estudo do Governo anterior, provocou divergências quanto ao montante efetivamente pago.

#### 4.3 PROGRAMA REQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (RBS) – 2005-2008

A reconstituição histórica do surgimento do Programa Requisição de Bens e Serviços baseou-se em informações colhidas nas entrevistas concedidas pela Secretária de Educação, Marli C.Freitas, e pelo Secretário Adjunto de Educação, Emílio Araújo.

Lindberg assumiu o governo em 2005 sem informações detalhadas sobre o programa de bolsas de estudo: “Quando Lindberg assume, as informações disponíveis sobre as bolsas de estudo eram muito insuficientes. Ninguém sabia quantas bolsas existiam”. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com o Sr. Emílio Araújo, em 07 set.2007, §4).

A Secretária de Educação encontrou um processo para renovação dos contratos de bolsas para 2005, com precários dados, assinado pelo Prefeito anterior:

Encontramos um processo, não publicado, assinado pelo ex-Prefeito Mário Marques, no dia 31 de dezembro de 2004, para a renovação dos contratos de bolsas. Nele havia o quantitativo de 2.212 bolsas, uma relação com os nomes das escolas e o número de alunos por escola, por série, da 1ª à 8ª série. Mas não havia uma relação de alunos, mesmo porque não havia naquele momento processo de pagamento instaurado e é neste que deve constar a relação de alunos. Havia apenas um processo de renovação de contratos. Havia dívidas de meses, sim, mas nenhum processo de pagamento aberto. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com a Srª. Marli Freitas, em 03 maio.2008, §1).

Aproximadamente duas semanas depois de iniciado o I Governo Lindberg, ele comunicou à Secretária de Educação que as bolsas PROMUBE estavam extintas. Momento este em que a Secretária de Educação começava a ser procurada por diretores e donos de escolas particulares, para o encaminhamento das bolsas e do pagamento das dívidas atrasadas.

Alguns encaminhamentos foram feitos e acabaram por culminar na criação do Programa Requisição de Bens e Serviços (RBS):

Quanto às dívidas atrasadas, a Secretária solicitou aos proprietários das escolas que iniciassem a solicitação para viabilizar os processos de pagamento. “Para tanto, solicitamos a eles a relação de alunos com bolsa por escolas, para assim levantarmos o devido e pagarmos a dívida que, diziam, o governo havia feito”. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com a Srª. Marli Freitas, em 03 maio.2008, §2 – grifo nosso). Freitas destacou na entrevista que “Na relação de algumas escolas havia diferenças, duplicidade de alunos, com nomes repetidos em outras séries. Isso era muito forte naquele momento. Mas, observou, não tínhamos muitos elementos para uma avaliação mais precisa”. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com a Srª. Marli Freitas, em 03 maio.2008, §3).

Quanto à avaliação e extinção do PROMUBE, foi solicitado à nova Procuradoria Geral do Município (PGM) um Parecer do Programa anterior, a qual fez uma nova proposta de relação com os proprietários. Momento este em que, informados do encerramento do programa de bolsas, os donos das escolas, os pais e vereadores começavam a reagir contra a extinção do PROMUBE. E, diante da pressão, o Prefeito decidiu não encerrar o programa, mas encerrar o PROMUBE e baseado no Parecer da PGM, criar o RBS:

Quando foi para a rua e começou a encontrar grupos de pais revoltados, indignados com a sua decisão, Lindberg tendeu a recuar. [...] pressionado pelos vereadores e por algumas poucas famílias, decide voltar atrás. Nesse momento, o governo decreta a Requisição de Bens e Serviços e, assim, continuar a atender aos ex-bolsistas PROMUBE. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com o Sr. Emílio Araújo, em 07 set.2007, §6).

### A Requisição de Bens e Serviços

surge quando o Secretário de Governo, André Siciliano, diz: ‘nós podemos pagar as bolsas com o recurso do FUNDEF. Mas nós só vamos poder pagar, se houver uma mudança na proposta de contrato’. [...] E sugere mudar, fazer uma nova proposta fundamentada na Constituição, e iniciar o pagamento das bolsas com recursos do FUNDEF. (Marli Freitas, 03/05/2008, §4).

Por trás desta discussão, além da preocupação do Governo em “dar maior transparência ao sistema encontrado” (Informação verbal – trecho de entrevista feita com a Sr<sup>a</sup>. Marli Freitas, em 03 maio.2008, §6), havia também o interesse da Prefeitura de incluir os alunos bolsistas no censo escolar da rede municipal para fazer jus ao repasse *per capita* do FUNDEF e outros recursos dos demais entes federados.

Sobre o Decreto Requisição de Bens e Serviços a pesquisa obteve duas versões. A versão do ex-Secretário Adjunto de Educação é de que ele surge em função da pressão pela manutenção do sistema de bolsas. A versão da Secretária de Educação é de que ele surge antes e que, pressionado por pais, donos de escola e vereadores, numa assembléia em Comendador Soares, o Prefeito se comprometeu a respeitar quem já estivesse com bolsa:

Por isso pressionaram o Governo, e o Prefeito neste encontro decidiu: ‘a gente vai respeitar o que encontramos. Só vamos mudar o processo de pagamento, o processo de como a bolsa vai acontecer, e aí os donos de escolas é que vão nos dizer se continuam com bolsistas. E vamos respeitar quem está com bolsa’. (informação verbal – trecho de entrevista feita com a Sr<sup>a</sup>. Marli Freitas, em 03 maio.2008, §7).

Se o RBS surgiu antes ou depois deste compromisso do Prefeito, pós-pressão dos grupos beneficiados, não parece relevante. O que se constata é que diante dessa pressão e da impossibilidade imediata, apesar do esforço da SEMED, coordenado por Emílio Araújo,

como se pode confirmar através das entrevistas, que pretendia alocar todos os ex-bolsistas do extinto PROMUBE na rede municipal de ensino, o Prefeito decidiu manter o sistema de bolsas, ainda que num novo formato.

Assim, pouco tempo depois de tomar posse, mais precisamente em 22 de fevereiro de 2005, Lindberg Farias publicou o Decreto nº 7.057, JH 22/02/2005, em que “dispõe sobre a requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental” (RBS). O Decreto contendo justificativa legal para a manutenção do Programa de concessão de bolsa dispõe:

Considerando que o quantitativo de alunos a serem atendidos de forma obrigatória pela rede pública municipal de ensino fundamental é superior a capacidade de vagas oferecidas em escolas públicas;

Considerando que o art. 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, o que acarreta no entendimento de ser um direito subjetivo, a ser exercido pelo cidadão, sem que o Estado possa ser responsabilizado em caso de haver pessoas que não procurem o ensino, mas devendo ser responsabilizado em caso de procurar e não ter acesso;

Considerando que o art. 208, I da Constituição Federal determina que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito;

Considerando, que o artigo 208, §2º da Constituição Federal estabelece que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente;

Considerando ainda que é prioridade da Administração Pública Municipal, a inclusão de todos os alunos na rede de ensino fundamental, como demonstra o art. 211, § 2º da Constituição Federal, onde está estabelecido que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e mais ainda quando demonstrada sua insuficiência de recursos;

Considerando que as administrações municipais anteriores permaneceram na inércia no tocante ao aumento da rede pública municipal de ensino e que estamos diante do início do ano letivo, sem tempo hábil para a implantação de qualquer projeto de curto prazo para a ampliação do referido sistema;

Considerando que a atual administração pública municipal é preocupada com a manutenção do sistema de ensino, para que nenhuma criança que queira estudar permaneça fora da escola, e tenha o seu direito constitucional assegurado;

*Considerando* o perigo eminente no sentido de termos prejuízo no fornecimento da educação fundamental, parte integrante do sistema de ensino que, reiteramos, é obrigatório;

DECRETA:

Artigo 1º. Os bens e serviços disponíveis na rede privada de ensino fundamental, localizados neste Município, poderão ser utilizados para o atendimento de alunos matriculados em escolas públicas municipais que não possam ser comportados na rede pública municipal.

Artigo 2º. A requisição efetuada com base no artigo anterior, será regulada por convênio a ser celebrado entre o Município de Nova Iguaçu e a escola em questão.

Artigo 3º. Para o ano letivo de 2005, o valor mensal a ser pago como indenização pelos serviços e bens de que trata o artigo 1º serão fixados por Portaria do Prefeito Municipal com base no número de alunos beneficiados, observados os parâmetros informados pela Secretaria Municipal de Educação.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Educação apresentará, no prazo de seis meses, um plano de expansão da rede pública de ensino, considerando prioritariamente, as bolsas de estudo tratadas por este Decreto.

Artigo 5º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos retroativos a janeiro de 2005.

(RJ/PMNI, Decreto nº 7.057, JH 22.02.2005, grifo no original e grifo nosso)

O Decreto RBS após rápidas considerações fundamentadas na legislação da educação, considerações sobre o direito de todos à educação, sobre as condições de ofertas de vagas no ensino fundamental pelo Município, e do dever do Estado e da família para com a educação, e do perigo eminente de “prejuízo no fornecimento da educação fundamental” define que “Os bens e serviços disponíveis na rede privada de ensino fundamental, localizados neste Município, poderão ser utilizados para o atendimento de alunos matriculados em escolas públicas municipais que não possam ser comportados na rede pública municipal” (art 1º). Assim, com o Decreto RBS, pela primeira vez o Município público a existência de bolsas para alunos do ensino fundamental, embora apoiado no instituto requisição de serviços. Legislação incompatível com a legislação da educação.

Nos anos seguintes, os Decretos nº 7.399, de 04/05/2006 e nº 7.633, de 12/02/2007, relativos à “requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental” mantêm o mesmo texto e teor do Decreto nº 7.057/05, incorporando pequena alteração no artigo 3º, em que cancela a referência ao ano letivo do valor das bolsas.

Em meados de 2005, em defesa do Governo Lindberg junto ao MP contra a acusação de praticar dupla matrícula com as bolsas, Emílio Araújo argumentou demonstrando a ilegalidade do sistema de concessão de bolsas de estudo até então existente, o PROMUBE. Nesta oportunidade, defendeu a “decisão da nova Administração de modificar o sistema de bolsas, transformando-o em Requisição de Bens e Serviços junto às escolas Particulares”, sob o argumento de que com o RBS se pretendia “revestir uma situação anômala de um mínimo de salvaguardas legais”. Na prática a extinção do PROMUBE e a criação do RBS:

A decisão da nova administração de modificar o sistema de bolsas, transformando-o em Requisição de Bens e Serviços junto às escolas particulares, pretendia, por um lado, garantir transparência ao benefício já existente, pois as administrações anteriores abriram mão, inclusive, da **obrigação** de conhecer as famílias que recebiam o benefício. Por outro lado, evitar a interrupção do atendimento escolar das crianças e adolescentes num período crítico, pois era iminente o início do ano letivo. E, por fim, pretendia revestir uma situação anômala de um mínimo de salvaguardas legais. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §5 – negrito no original).

Tal medida, a modificação do sistema de bolsas, conforme Araújo, além de dar um mínimo de transparência, garantiu uma drástica redução do número de bolsas:

a medida da nova Administração além de dar um mínimo de transparência à concessão, garantiu ainda e, principalmente, a redução do número de crianças e adolescentes incluídos no Programa. [...] O número de alunos, que era de 2.134 bolsistas, foi reduzido para 1524 requisições. (ARAÚJO, 2006, p. 40).

Em entrevista concedida em 07 de setembro de 2007, quase dois anos após ter saído do Governo Lindberg, Emílio Araújo continuava a defender a Requisição de Bens e Serviços enquanto provisória, isto é, a política de considerar alunos matriculados em escolas públicas estudando em escola privada como alunos de escola pública:

Eu era contra considerar aluno bolsista matriculado em escola privada como aluno municipal. Isso é ilegal. Agora, a requisição de bens e serviços nos termos em que ela foi feita eu acho que há uma omissão legal, e a gente se aproveitou dessa omissão. (Informação verbal - entrevista feita com o Sr. Emílio Araújo, em 07 set.2007, §13).

Se era ilegal, conforme Araújo, considerar o “aluno bolsista matriculado em escola privada como aluno municipal” (Emílio Araújo, 07/09/2007, §13), também, a solução encontrada seria ilegal:

A solução encontrada foi transformar essas bolsas em matrículas públicas, ou seja, estes alunos seriam matriculados em escolas públicas, e a Prefeitura requisitaria, em outras palavras, compraria os serviços educacionais de escolas privadas. Rigorosamente as mesmas escolas privadas onde os alunos já estudavam com bolsas”. (Informação verbal - entrevista feita com o Sr. Emílio Araújo, em 07 set.2007, §13).

Neste sentido, se a legislação da educação é explícita quanto ao fato da transitoriedade das bolsas de estudo destinadas a alunos no ensino fundamental privado, também o próprio instituto da “requisição administrativa” tem caráter transitório. Assim, embora os decretos sobre RBS não explicitem, dois fatores, o legal e o político, estariam garantindo a sua transitoriedade. O fator legal referia-se à natureza de transitoriedade do instituto “requisição administrativa”, no caso, para “serviços letivos”. Conforme Patrícia Maria de Mattos Coelho Rodrigues, Procuradora Chefe de Serviços Públicos do Município:

A requisição administrativa configura situação excepcional e que só deve ser adotada [...] em situações específicas. É preciso que a SEMED adote meios cabíveis para reabsorver diretamente a demanda de alunos excedentes, de molde (não entendi a presença da palavra MOLDE aqui. Deixo para ser avaliada por você ou Percival) a *descontinuar* tal expediente para o ano letivo de 2008 – até porque, a cada novo ano letivo que se passa, enfraquece mais e mais a situação fática justificadora da requisição.  
(PMMCR, Parecer PGM/PSP/006/2007, 2007. Processo nº 07/10-235/07 - Ver ANEXO H)

Da mesma forma, conforme Mário Medeiros de Farias, Secretário Municipal de Educação de abril a outubro de 2008, a requisição, disciplinada pelo art. 5º, XXV, da CF, “tem natureza transitória, devendo se extinguir tão logo desapareça a situação de perigo público eminente que a motivou”. (PCNI, SEMED. Ofício nº 1.100/GS/2008 de 25/08/2008,

de Mário Medeiros de Farias, Secretário de Educação, ao TCE/RJ, referente ao Processo nº 216.634-8/2007).

Além do fator legal do instituto “requisição administrativa”, haveria ainda o fator político, firmado pelo Governo Lindberg, que previa a RBS excepcionalmente apenas para o ano de 2005, dado o momento de transição entre governos. Fato este que garantiu, inclusive, a “compreensão” do SEPE sobre a decisão do Prefeito.

No entanto, contrariando, segundo Araújo, o caráter originalmente transitório, a partir de dezembro de 2005, com a aprovação do Plano Plurianual, “as bolsas passam a ganhar o *status* de política de governo, garantindo a sua continuidade pelos quatro anos de vigência da nova lei” (ARAÚJO, 2006, p. 40), conforme destaque abaixo do Plano Plurianual de 2006-2009, Lei nº 3.739, de 23/12/2005, Tabela 21:

Tabela 21 – SEMED – Ação: 2360 – Concessão de bolsas de estudo (PPA)

<b>Programa: 5037 - GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA</b>										
<b>Objetivo:</b> Ampliação do ensino fundamental; ampliação da educação infantil; turmas noturnas para jovens e adultos, inclusão de alunos especiais, atividades desenvolvidas nas comunidades,										
<b>Ação: 2360 - CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO</b>										
<b>Tipo:</b> Atividade / Orçamentária										
<b>Unidade Orçamentária:</b> 1 - Gabinete do Secretário										
<b>Finalidade:</b> Concessão de Bolsa de Estudos para estudantes que a rede municipal de ensino não comporta										
<b>Produto:</b> Alunos matriculados no Ensino Fundamental					<b>Unidade de Medida:</b> N. de alunos atendidos					
Localização das Metas	2006		2007		2008		2009		Total	
	Qtde	R\$ 1,00	Qtde	R\$ 1,00	Qtde	R\$ 1,00	Qtde	R\$ 1,00	Qtde	R\$ 1,00
M. NOVA IGUAÇU	0	1.004.314	0	1.010.000	0	920.000	0	880.000	0	3.814.31
Totais		1.004.314		1.010.000		920.000		880.000		3.814.31

FONTE: Lei nº 3739, de 23/12/2005

Para Araújo, ao consagrar as bolsas no Plano Plurianual relativo aos anos de 2005-2009, o Governo Lindberg estava declinando da transitoriedade da requisição de serviços como também assumindo a concessão de bolsas como uma política de governo. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com o Sr. Emílio Araújo, em 07 set.2007, §15)

Conforme justificativa feita na entrevista concedida, Araújo veio a público, em março de 2006, durante o Fórum Mundial de Educação de Nova Iguaçu/RJ, denunciar a existência em Nova Iguaçu de bolsas de estudo no ensino fundamental em flagrante desrespeito à LDB:

As bolsas de estudo, em Nova Iguaçu, desobedecem gravemente a LDB, que estabelece que a possibilidade de sua concessão está condicionada à inexistência de vagas, à definição de políticas para ampliar o atendimento público direto e à comprovação, pelas famílias, da impossibilidade de pagar a escola. Nos governos anteriores e no governo Lindberg, as famílias não comprovaram e continuam se beneficiando desta concessão. (ARAÚJO, 2006, p. 40).

Oportunamente esta denúncia da “fraude da página 40” – como ficou conhecida – em torno das verbas públicas é tornada pública e adensada pelo Jornal Extra, do grupo O Globo, de 06/08/2006: “Manobra digna de nota zero: MP constata que a Prefeitura de Nova Iguaçu matriculou bolsistas em suas escolas para receber mais verba”<sup>63</sup> do FUNDEF.

A pesquisa constatou como procedente o título da matéria, mas não a sua interpretação. A manobra foi mais sutil. No Governo Lindberg os bolsistas foram matriculados em escolas do Município e encaminhados às escolas conveniadas para receberem “serviços letivos”.

Em depoimento a Carlos Brito, Vander Borges, o coordenador geral do FUNDEF no Ministério da Educação, disse: “O simples (fato) de esses alunos estarem matriculados em escolas particulares os exclui da condição de recebimento do benefício” (Jornal Extra de 06 ago.2006) No entanto, conforme Araújo, os alunos estudam em escolas particulares através de convênios celebrados via Requisição de Bens e Serviços, mas estão matriculados em escolas públicas. Ainda de acordo com a matéria, Vander Borges informou “que o Tribunal de Contas do Estado vai investigar a situação dos estudantes” (Jornal Extra de 06 ago.2006).

E em despacho de 16 de agosto de 2006, no processo 2006.038.042422-9, a juíza Cilene da Hora Machado Bugarim acata o pedido do Ministério Público<sup>64</sup> na ação de improbidade administrativa para afastar a Secretária de Educação Marli Silva Câmara de Freitas “como forma de garantia processual e preservação da ordem pública e administrativa da secretaria em questão” (JORNAL TRIBUNA DA REGIÃO, 30 nov.2006). Afastamento que acabou acontecendo por alguns dias.

Fato é que, há que se reconhecer, em que pesem suas inflexões políticas a partir da pressão sofrida, o Governo Lindberg teve o mérito de encerrar a concessão de bolsas no ensino fundamental privado. Conforme o Secretário de Educação, a pressão do MP foi um dos motivos para o encerramento das bolsas na passagem de 2008 para 2009: “As bolsas foram encerradas, o Prefeito estava sendo muito pressionado inclusive pelo próprio Ministério Público”. (Informação verbal – trecho de entrevista feita com Sr. Jailson de Souza e Silva, em 18 maio.2009, §1b). MP que em todo o período da concessão sem base legal, anterior ao Governo Lindberg, não havia entrado com qualquer ação contra as concessões de bolsas advindas do PROMUBE .

Parece oportuno, em vista da argumentação sobre a transitoriedade RBS, explicitar uma contradição jurídica no desdobramento do Programa RBS. Ver-se-á mais à frente, que

<sup>63</sup> Matéria assinada por Carlos Brito, 2ª edição do Jornal Extra de 06/08/2006, p. 14.

<sup>64</sup> Ação do Ministério Público no cartório da 1ª Vara Cível de Nova Iguaçu.

muitas escolas desistirão do convênio RBS. E aí o RBS encontra a sua própria contradição. Ora, o Governo Lindberg criou o Programa RBS fundamentado no instituto “requisição administrativa”, instituto que tem por característica ser unilateral e compulsório. No caso, para a compra de “serviços letivos” sob o argumento de “eminente perigo público”. Para tanto, foram feitos convênios com as escolas. Porém, se “o convênio, ao contrário, representa um acordo de vontades, [...] não se pode afirmar que a adesão das Escolas seja livre, senão que resulta da compulsoriedade própria da requisição” (PMMCR, Parecer PGM/PSP/006/2007 de 16/03/2007. Processo n. 07/10-235/07). Isto é, por meio deste instituto, o Poder Público municipal poderia requerer às escolas, no caso os “serviços letivos”, de forma unilateral e compulsório. Cabendo a esta outra parte acatar, não podendo esta a seu bel prazer desvincular-se do instituto. No entanto, o que se viu é que escolas romperam o convênio sem que o “eminente perigo público” aparentemente tivesse desaparecido. Nem mesmo que qualquer sanção adviesse desta decisão.

Disto pode-se pensar: ou o recurso ao instituto “requisição administrativa” foi uma justificativa jurídica para a continuidade das bolsas ou/e o Governo Lindberg não teve força, política e jurídica, para garantir a compulsoriedade do instituto. Pois, apesar do RBS ter sido acordado em convênios com as escolas beneficiadas, elas, pelo caráter impositivo do instituto, não poderiam ter rompido os convênios, enquanto não cessasse o motivo dessa intervenção, ou seja, o “eminente perigo público”. Por outro lado, o Poder Público não poderia fazer cessar os convênios RBS, muito menos aceitar terem sido rompidos de forma unilateral, pois o direito subjetivo das crianças e jovens envolvidos – o direito à educação – não estaria sendo cumprido.

## **CAPÍTULO 5 – A POLÍTICA DE BOLSAS DE ESTUDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL PRIVADO EM NOVA IGUAÇU: ENTRE O UNIVERSALISMO DE DIREITO À EDUCAÇÃO E O CLIENTELISMO NA EDUCAÇÃO**

Neste capítulo 5 será esboçada, sobretudo a partir das entrevistas e de dados levantados, uma análise em que se procura mostrar como o direito subjetivo de acesso ao ensino fundamental tem se materializado no Município de Nova Iguaçu/RJ.

As entrevistas foram divididas em três grandes blocos, tendo como foco o controle público e social sobre as políticas de educação. O primeiro bloco diz respeito ao controle dos recursos MDE e dos recursos das bolsas de estudo. O segundo bloco volta-se à política de concessão de bolsas desenvolvida, seus sentidos e concepções subjacentes. E o terceiro bloco recolhe as intervenções relativas às políticas de educação de Nova Iguaçu, em sentido mais amplo: traz aí elementos sobre as políticas de educação e seu controle público e social, da política de oferta de vagas, da gestão da educação e da história da educação no Município de Nova Iguaçu/RJ.

É preciso registrar o descompasso existente entre a legislação que regulamenta a educação no Brasil, particularmente, a concessão de bolsa de estudo no ensino fundamental privado e a legislação que sustenta os programas PROMUBE e o RBS.

Quanto ao PROMUBE já foi registrada a sua pseudolegalidade, a sua inconstitucionalidade (ver capítulo 4, item 4.2.), pois criado sem qualquer base legal. Neste sentido, cobrar do PROMUBE atualização legal em relação à CF/88 e à LDB/96, ao FUNDEF/96, seria uma incongruência.

Quanto ao programa RBS, o descompasso aconteceu quando inseriu sorrateiramente na legislação da educação o instituto requisição administrativa, para poder incluir os bolsistas no censo municipal, e assim fazer jus a repasses de recursos da educação. O RBS recorreu a uma composição de leis incompatíveis, o instituto “requisição administrativa” e as Leis da educação.

Ambos os programas acabaram sendo vias de repasses de recursos públicos a empresários da educação. Em suma, o embate situação *versus* oposição em torno desses programas acaba sendo mais uma querela jurídica, político-ideológica, em torno da forma mais adequada de burlar a lei da educação. O primeiro por desconhecer a Lei da educação e o

segundo por se travestir de legalidade, ambos para burlar a Lei e obter repasses de recursos públicos para instituições privadas de ensino.

## 5.1 OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU DE 1997 A 2008

Embora esta não seja uma tese sobre financiamento da educação, foi necessário fazer uma abordagem em torno dos recursos destinados ao MDE do Município. Isto porque foram encontrados nas entrevistas vários pontos relacionados aos recursos da educação e ao controle social sobre os mesmos.

Serão apresentados a seguir alguns dados sobre os recursos MDE em Nova Iguaçu. Quanto aos recursos destinados às bolsas já foram tratados no capítulo 4, ver sobretudo as tabelas 18, 19 e 20. Em seguida, serão tratadas as questões colocadas nas entrevistas em relação aos recursos MDE e às bolsas de estudo. Por último, será abordada a questão do controle sobre a execução dos recursos MDE.

### 5.1.1 Recursos MDE propriamente ditos e as questões colocadas nas entrevistas

Tendo em vista que Nova Iguaçu é uma cidade que na Lei Orgânica, conforme exigência constitucional federal, está prevista a aplicação de 25% dos impostos na manutenção e desenvolvimento da educação, tomou-se como referência os dados orçamentários nos pareceres do TCE/RJ, pareceres relativos aos Exercícios de 1998 a 2008 para saber o valor mínimo devido à MDE.(ver Quadro 6).

Quanto aos pareceres relativos aos Exercícios em questão, na página do TCE/RJ nada consta em relação ao Exercício de 2000, e quanto ao exercício de 2002 o Parecer recebeu voto sucinto. A segunda coluna traz o total de impostos para o cálculo do percentual mínimo (25%), o valor correspondente ao mínimo está na terceira coluna. A quarta coluna relaciona as despesas MDE efetivadas e a quinta o percentual dessas despesas.

Quanto ao montante de impostos e do percentual mínimo nota-se que no período de 12 anos houve um aumento de 308,9% no total de impostos arrecadados e do montante do percentual mínimo MDE.

O TCE/RJ tem sido tolerante com o que denomina “impropriedades” nas prestações de contas das administrações financeiras, pois tem permitido a inclusão ilegal dos inativos na base de cálculo dos gastos mínimos da MDE. Este tipo de ilegalidade ficou patente, quando emitiu Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas da Administração de Exercícios financeiros de 1998, 1999, 2001 e 2003 ao constatar que o Município não aplicara na MDE e ensino fundamental os 25% mínimos exigidos em Lei. Mas em seguida, mesmo antes de sua própria Deliberação nº 210, de 04/05/1999, permitiu a inclusão dos inativos da educação – Exercícios de 1998 e 1999 – na base de cálculo do mínimo aplicado na MDE. Desde então tem permitido a inclusão dos inativos na base de cálculo dos 25% na MDE.

Quadro 6 – Cálculo do percentual mínimo da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Município de Nova Iguaçu - TCE/RJ

Ano	Total impostos	25% Mínimo	Gastos MDE	% dos Impostos	Gastos c/ inativos	Função 08 + inativos	% c/ inativos
1998	73.432.235,25	18.358.058,81	17.545.675,29	23,89%	6.010.291,20	23.555.966,49	32,07%
1999	81.546.416,69	20.386.604,17	19.024.437,15	23,33%	11.025.822,81	30.050.259,96	36,85%
2000	Nada na página do TCE/RJ						
2001	95.287.630,94	23.821.982,73			Incluído (?)	28.194.075,86	29,50 %
2002	Voto sucinto dando parecer favorável à prestação de contas do Município – nada de informações						
2003	124.176.786,00	31.044.196,50	24.163.933,60	19,45%	13.244.883,36	37.408.816,96	30,12%
2004	147.088.504,57	36.772.126,14	42.990.994,56	29,23%	-	-	-
2005	154.212.953,10	38.553.238,27	28.752.169,80	26,81%	-	-	-
2006	175.072.198,25	43.768.049,56	45.246.456,03	25,84%	-	-	-
2007	200.552.036,73	50.138.009,18	50.827.313,85	25,34%	-	-	-
2008	226.829.977,68	56.707.494,42	60.056.537,61	26,47%	-	-	-

FONTE: Pareceres do TCE/RJ exercícios 1998, 1999, 2001, 2003 a 2008.

As Contas do Exercício de 2003 ainda não foram aprovadas. O parecer prévio contrário à aprovação das contas, encaminhando diligência interna, apontou entre outras impropriedades a “Não adequação à legislação vigente, uma vez que, no ANEXO I – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, não houve a evidenciação da dedução das receitas que compõem o FUNDEF”. (TCE/RJ Processo nº 211.157-2/04, p. 3169). A simples abordagem dos dados analisados pelo TCE/RJ e do Relatório Resumido da Despesa Orçamentária apresentado pela Secretaria Municipal de Finanças, mostra um forte desencontro de dados.

#### 5.1.1.1 Da receita municipal reservada à educação nas entrevistas

Houve nas entrevistas uma constante referência aos recursos MDE. Mencionou-se com frequência:

- Que os recursos MDE são poucos;
- Serem poucos os recursos repassados do salário-educação;
- Membro do Conselho do FUNDEF considerou a inclusão dos aposentados nos recursos MDE como possível, pois seria uma questão de interpretação da lei;
- Denúncia de renúncia fiscal em fontes de recursos MDE;
- Tentativa do Governo de vincular os recursos MDE ao Bairro-Escola<sup>65</sup> na LOA de 2010;
- Governo assumindo creches comunitárias como instituições públicas;
- Bolsistas da rede privada incluídos no censo escolar como alunos da rede pública municipal;
- Bolsas financiadas com recursos do FUNDEF autorizadas pelo TCE/RJ; e
- Uso de recursos (MDE) das bolsas para práticas políticas clientelistas.

A Secretária de Educação do I Governo Lindberg (2005-2008), a professora Marli, afirmou que os recursos destinados à educação são insuficientes para atender à realidade educacional do Município de Nova Iguaçu. Alegou que a Folha de Pagamento dos profissionais da educação na ativa comprometia mais de 83% dos 78 milhões dos recursos recebidos do FUNDEB:

O que recebemos do Governo Federal não é suficiente. O FUNDEB é o maior recurso que recebemos para a educação, hoje, em torno de 78 milhões de reais. Mas a nossa folha de pagamento abarca em torno de 83% destes recursos do FUNDEB, principalmente após a incorporação salarial dos profissionais na ativa que era pouco mais de 70% no ano passado. Ainda não incorporamos aposentados e inativos, mas há proposta. Com a incorporação o que fica dos recursos do FUNDEB é muito pouco. Praticamente investimos tudo na questão do salário do professor. O que sobra é para a formação e o pagamento de um ou outro programa permitido pelo FUNDEB. A outra fonte de recursos é o da alimentação escolar financiada pelo FNDE. Recebemos em torno de dois milhões e novecentos mil reais, para a alimentação escolar, mas gastamos quase o dobro. Além disso, o FNDE patrocina outros programas carimbados em que não se pode mexer um centavo. Os recursos do salário-educação usados no programa de merendeiras, auxiliares de limpeza e

<sup>65</sup> Ao Bairro-Escola, projeto principal do Governo Lindberg, criado em 2005, denomina-se à ação integrada das atividades escolares, meio período escolar somado a outro meio período de ocupação das crianças com atividades socioculturais em instituições parceiras no bairro. O projeto transforma em parceiros da escola municipal clubes, associações, igrejas, e outras instituições que passam a ceder seus espaços para atividades extracurriculares em troca de benefícios e isenções fiscais.

complementação em geral, não passam de 18 milhões. É dos recursos próprios que temos conseguido investir em reforma e construção de escolas. Recursos próprios, os 25% da arrecadação líquida do Município, que tem uma arrecadação muito pequena. [...] acho que Nova Iguaçu ainda demora muito para atender a demanda municipal no todo (Marli Freitas, 03 maio.2008, §15).

A propósito dos 60%, no mínimo, dos recursos do FUNDEF que deveriam ser destinados aos salários dos professores, o ex-subsecretário adjunto de educação, comentou: “Na verdade há controvérsias legais sobre o que são os 60%. Mas a Prefeitura certamente sempre usou mais de 60% para pagar o salário dos professores”. (Emilio Araújo, 07/09/2007, §22). O que não é ilegal.

Uma outra entrevista trata da renúncia fiscal advinda com a criação do Bairro-escola:

Lindberg fez uma lei<sup>66</sup> que transforma em parceiros do Bairro-escola clubes, associações, igrejas, etc., que cedem espaços para atividades do Bairro-Escola. E essa lei assegura a essas instituições isenção de até 100% de IPTU e ISS. E o que é mais grave, inclusive dá anistia da dívida anterior à lei. Mais ou menos o seguinte, você não pagou o IPTU de 2 anos atrás e a Prefeitura está processando você para receber este pagamento; se passar à parceira do Bairro-escola, hoje, tem perdão da dívida para trás. Mas este não é o problema; o problema é que o Bairro-Escola não é escola, não é educação escolar. [...] essa lei do meu ponto de vista é inconstitucional, pois acaba provocando renúncia fiscal que prejudica o princípio do artigo 212 da CF, que estabelece a vinculação constitucional dos recursos para a educação. À medida que a Prefeitura abre mão de suas receitas, ela está prejudicando a educação. O que, do meu ponto de vista, caberia um enfrentamento de natureza judicial com o Governo. (Emilio Araújo, 07 set./2007, §31).

A propósito, constatou-se ainda a tentativa do Executivo Municipal de vincular todos os recursos da educação ao Bairro-Escola, que está subjurisdicionado na Secretaria de Assistência Social. Quando a Lei Orçamentária de 2009 chegou à Câmara Municipal, conforme a vereadora e ex-Secretária de Educação Marli Câmara, uma das entrevistadas, “os recursos previstos para a Secretaria Municipal de Educação estavam locados no Bairro-Escola”. (Marli C. Freitas, 23 jan.2009) (em ausência de controle).

Da mesma forma, na ampliação do atendimento à educação infantil, mais especificamente às creches conveniadas, já no Governo Lindberg, há uma tendência privatista: “a SEMED assumiu em 2006 as 42 creches conveniadas. E o *per capita* aluno que era de R\$ 23, passou para R\$ 80”. (Marli Câmara, 03 maio.2008, §13).

<sup>66</sup> Trata-se da Lei municipal nº 3815, de 29/12/2006, que “institui política de incentivos fiscais para as parcerias do Programa Bairro-Escola”. Na verdade, a Lei dá desconto de 30% a 80% nos tributos do IPTU e do ISS aos parceiros do Programa Bairro-Escola (art. 2º, incisos I, II, e III).

### 5.1.1.2 Fontes dos recursos destinados às bolsas de estudo

Quanto aos recursos destinados à manutenção das bolsas PROMUBE e RBS, os depoimentos e os dados documentais apontam várias fontes, a maioria vinculada ao mínimo constitucional.

Quanto ao PROMUBE, “tudo indica que esses recursos eram do FUNDEF. Pode-se observar a partir de 1998, [...] que o número de bolsas foi num crescendo, coincidindo com a implantação do FUNDEF”. (Emilio Araújo, 07 set.2007, §3). Náira Fóis, membro do Conselho Municipal do FUNDEF entre 1998-2000, comentou na entrevista: “já em 1999, o Governo apresentava os gastos com bolsa com os recursos do FUNDEF”. (05 jan.2009, §69). Essas observações de que os recursos das bolsas PROMUBE provinham do FUNDEF, foram comprovadas, nesta pesquisa, ao se entrar em contato com algumas notas fiscais disponíveis referentes ao pagamento de bolsas nos anos de 2003 e 2004: “havia uma nota fiscal. Olha aqui, em 2004, a fonte para as bolsas é do FUNDEF”. (Cleuza Miguens, 08 ago.2008, §6). (ver Nota Fiscal e de Empenho, ANEXO G)

Desde o início de seu Governo, Lindberg vai vincular os recursos do FUNDEF ao pagamento das bolsas. Ao instituir em fevereiro de 2005 o programa RBS, além de procurar dar um caráter legal à política de bolsas, estava fundamentalmente preocupado em incluir os bolsistas no censo da educação municipal para obter mais repasse de receitas da educação:

Todo nosso movimento naquele momento foi para incluir esses alunos no censo escolar para obter receitas, pois as matrículas do ensino fundamental implicavam em receitas do FUNDEF e do salário-educação, além do FNDE. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §24. Em base legal do RBS).

Em momentos politicamente diferenciados, primeiro como Secretária de Educação, e, posteriormente como vereadora, Marli Freitas informou que as bolsas foram pagas em 2005 com recursos do FUNDEF e de 2006 a 2008 com os recursos mínimos vinculados à MDE: “fizemos o pagamento das bolsas em 2005 com dinheiro do FUNDEF.” (Marli Freitas, 03 maio.2008, §5). E em outro momento da entrevista, “desde 2006 as bolsas não são pagas com a verba do FUNDEB, mas com recursos próprios, dos 25% destinados à MDE”. (Marli Freitas, 27 nov.2008, §39).

Contudo, parece difícil distinguir no orçamento da educação quais os gastos que oneram recursos do FUNDEB e os do MDE, pois, conforme Marli Freitas, os bolsistas continuaram a ser incluídos no censo escolar como alunos da rede municipal até o final de

2008, quando o programa RBS foi encerrado: “os recursos vêm para o Município, pois os alunos continuam sendo incluídos no censo como alunos nossos”. (Marli Freitas, 27 nov.2008, §39).

Assim, procede a acusação do MP contra Lindberg, logo no início de seu Governo, apesar do MP ter desconhecido a mesma ilegalidade em Governos anteriores de uso indevido de verbas do FUNDEF para conceder bolsas. No entanto, esta não conseguiu esconder a contradição básica tanto da oposição como de Lindberg, pois os fatos comprovam que ambos malversaram os recursos do FUNDEF: “Pois é, o Governo Lindberg veio criticando isto, e depois reproduziu esta mesma coisa” (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §69).

Neste sentido, é interessante o depoimento da então Secretária de Educação, a propósito da discussão no Governo Lindberg, quando em 2005 criou o Programa Requisição para Solicitação de Bens e Serviços (RBS), discussão sobre a legalidade de se usar dos recursos do FUNDEF para pagar bolsas de estudo em escolas particulares:

tanto a PGM quanto o Secretário de Governo garantiram não haver qualquer impedimento à proposta. Confesso que, lendo a lei do FUNDEF, realmente não está tão claro que não se possa garantir bolsas ou bens e serviços para alunos com o FUNDEF. Inclusive porque há a Resolução n° 210 do TCE/RJ, de 04/05/1999, ‘que dispõe sobre a prestação de contas dos recursos do FUNDEF’, que diz claramente que pode pagar. Foi baseado também nesta resolução do TCE, até então em vigor, que fizemos o pagamento das bolsas em 2005 com dinheiro do FUNDEF.” (Marli C. Freitas, entrevista. em 03 maio.2008, §5). (Em base legal do RBS).

De fato, a Resolução n° 210/99 do TCE/RJ (ver ANEXO I) permite que as bolsas sejam pagas com os recursos do FUNDEF. No entanto, a lei é claríssima, os recursos do FUNDEF destinam-se ao ensino fundamental público: “os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério”. (Lei 9.424/96, art. 2°). O TCE/RJ permitiu o uso dos recursos do FUNDEF para pagamento das bolsas, no entanto, não traz qualquer referência aos recursos das bolsas em seus Pareceres de 1998 a 2008.

### 5.1.2 A legalidade da concessão de bolsas em Nova Iguaçu

Como este subitem já foi tangenciado anteriormente, sobretudo no capítulo 4, será rápida a sua abordagem. Em termos gerais, é possível tecer considerações sobre a legalidade da concessão de bolsas, a partir dos critérios estabelecidos na Lei da Educação para concedê-las (CF/88 art. 208, § 1º e art. 213, § 1º e Lei 9.394/LDB/96, art. 77) e ao princípio republicano da universalidade de direitos.

#### 5.1.2.1 Legalidade do PROMUBE como Programa

Quando se abordou no Capítulo 4 o Decreto nº 4.067/90, que criou o PROMUBE, partiu-se do pressuposto de que essas bolsas teriam sua origem e suporte legal no respeito ao direito público subjetivo de acesso ao ensino. No entanto, ao proceder à análise de seus pressupostos legais, viu-se que o PROMUBE foi criado a partir de uma pseudo-sustentação legal. Fato que acabou negando a possibilidade de qualquer argumento lógico em torno do direito público subjetivo a partir do PROMUBE, pois, como já visto, não foi criado para atender a esse direito (ver item 4.2.).

No entanto, toda a crítica ao PROMUBE, assim como ao RBS, colhida nas entrevistas esteve pautada no pressuposto de que as bolsas para o ensino fundamental privado em Nova Iguaçu/RJ tiveram sua origem no atendimento ao direito público subjetivo. E que, portanto, sua ilegalidade, caso existisse, estaria no desrespeito aos art. 213 da CF/88 e art. 77 da LDB/96.

Embora a LDB, Lei nº 9.394/96, no art. 70, VI, considere como despesa MDE a “concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas”, ela restringe, no art. 77, a sua possibilidade: “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”. O § 1º do mesmo artigo qualifica e condiciona a concessão de bolsas de estudo:

Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para 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. (em “Recursos MDE na LDB de 1996 e leis subsequentes”)

Isto é, a Lei, embora possibilite o uso dos recursos públicos na educação privada, não é permissiva; ela além de colocar algumas exigências para a sua concessão, deixa explícito que o recurso a esse tipo de assistência ao ensino fundamental, a bolsa de estudo no ensino fundamental, deve ser transitório, a partir da aprovação de construções de escolas públicas.

No entanto, a análise do histórico da concessão de bolsas em Nova Iguaçu comprovou que esta prática foi recorrente e persistente nas mesmas regiões e escolas, ano a ano, desde 1991. Se no RBS elas se apresentaram como transitórias, no PROMUBE não havia esta preocupação<sup>67</sup>, mesmo porque a LOM não faz qualquer referência à excepcionalidade da concessão de bolsas, nem mesmo à Constituição Estadual do RJ.

A partir deste pressuposto, isto é, da compreensão da concessão das bolsas como uma alternativa imediata para viabilizar o direito público subjetivo de acesso ao ensino, procede a sintética crítica do ex-Secretário Adjunto de Educação: “nos termos em que é feita a sua concessão é ilegal, inconstitucional, desde sempre em Nova Iguaçu, não só nos termos de requisição de bens e serviços”. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §20).

Por isso, tomou-se como ponto de partida nesta análise a crítica do Governo Lindberg ao PROMUBE, quando Emílio Araújo, em 2005, defendeu o Governo junto ao Ministério Público da acusação de manter os alunos bolsistas duplamente matriculados. Em sua defesa, o então Secretário Adjunto demonstrava uma série de ilegalidades do sistema de bolsas de estudo até então existente, o PROMUBE. Entre outras, destacava: “a Prefeitura apoiava-se no Decreto n° 4.067 de 16 de junho 1990 para concedê-las”. Decreto que, conforme o depoente, “tornou-se inconstitucional quando da promulgação da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §2). No entanto, como observado antes, o Decreto não se tornou, ele nasceu inconstitucional.

Assim, apesar da referência ao direito público subjetivo não ser suficiente à crítica do PROMUBE, pois não atinge seu pressuposto pseudolegal, achou-se por bem destacar nas entrevistas o que, em tese, caracterizaria as ilegalidades dessas bolsas.

Conforme Araújo, a ilegalidade do PROMUBE estaria no desrespeito aos critérios estabelecidos pelo art. 77 da LDB/96 para a concessão de bolsas:

- As escolas contratadas não eram comunitárias, filantrópicas ou confessionais;

<sup>67</sup> Atenção, pois esta argumentação deve considerar a possibilidade de o PROMUBE ser “inconstitucional” desde a sua criação, por se apresentar com fundamento pseudolegal. (ver legislação PROMUBE 4.2 no capítulo 4).

- A SEMED não condicionava o pagamento de bolsas à temporária falta de vagas e à comprovada insuficiência de recursos das famílias, nem mesmo, conforme disposto no ECA, a proximidade da escola ao local de moradia do aluno; e
- O Estado, em flagrante uso indevido do dinheiro público e desrespeito ao direito público subjetivo de acesso ao ensino, se abstinha da tarefa de definir quais crianças seriam atendidas pelo programa de bolsas:

A ilegalidade assume aspectos de uso indevido do dinheiro público, quando, no contrato assinado com as escolas, a administração pública exime-se de definir quem são os alunos que serão atendidos pelo Programa, conferindo às escolas particulares a prerrogativa de substituir os eventuais alunos desistentes do mesmo: 'Cláusula Terceira – À ESCOLA compete: [...]; b) substituir os alunos beneficiados pelo PROMUBE que por qualquer motivo tenha (sic) deixado de estudar no Estabelecimento'. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §2).

Emílio Araújo destacou outras irregularidades do PROMUBE identificadas no ato das matrículas em 2005, mas de difícil comprovação por esta pesquisa:

1. A utilização de artifícios para cobrar mensalidades às famílias dos beneficiários das bolsas; 2. Utilização de artifícios para incluir crianças matriculadas na Classe de Alfabetização no recebimento do benefício; 3. Crianças, cujos pais são beneficiários da gratuidade assegurada pela convenção coletiva dos sindicatos dos professores e dos donos das escolas, incluídas como beneficiárias de bolsa. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §6).

#### 5.1.2.2 Legalidade do RBS

A propósito da inclusão dos bolsistas RBS no censo escolar:

No momento, em que Lindberg decide acabar com as bolsas, a primeira possibilidade jurídica, longamente discutida no Governo, era sobre a possibilidade ou não de que as bolsas fossem consideradas matrículas municipais. A questão no momento era, se a Prefeitura paga pelas bolsas, por que não podem ser também fonte de receita? (Emílio Araújo, 07 set.2007, §9).

No entanto, esta discussão sobre a inclusão de bolsistas no censo escolar da rede municipal, de bolsistas referenciados no direito público subjetivo, apresentou uma interpretação extravagante da lei. De acordo com a lei, o gestor público deve atender às

exigências de acesso ao ensino fundamental na rede pública. Caso contrário, como saída transitória, ele está obrigado, dentre as alternativas, a conceder bolsas, comprar vagas na rede privada, para que o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental seja observado. No entanto, os mentores do Programa RBS arquitetaram tirar vantagens daquilo que em tese seria uma punição. Assim, o que deveria ser reconhecido como uma punição pelo descaso acabou virando fonte de repasse de recursos, pois “a discussão girava em torno da incorporação desses alunos com bolsa no censo da escola pública, para que o Município passasse a receber recursos do FUNDEF. Na realidade, a bolsa se prestou a isso”. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §9).

Em defesa da legalidade da “requisição para a utilização de bens e serviços da rede privada de ensino fundamental”, Emílio Araújo afirmou:

A legislação federal geral prevê a requisição de bens e serviços. Nela, não há, por exemplo, restrição que a Prefeitura matricule crianças na escola municipal e compre os serviços na escola particular. Por outro lado, nem a legislação educacional proíbe fazer isso. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §10).

Ora, a bolsa RBS, nos moldes em que foi instituída em Nova Iguaçu/RJ, por meio do instituto requisição, “no caso de eminente perigo público” (CF/88, art. 5º, XXV), de “serviços letivos”<sup>68</sup> apresenta uma ilegalidade, que entende-se, superável apenas com a extinção do próprio RBS: o fato de matricular a criança na escola pública e solicitar os “serviços letivos” de uma instituição privada. Trata-se de uma contradição insolúvel quanto à locação do bolsista no censo escolar anual. Como aluno da rede privada não poderia, por estar matriculado na escola pública. Por outro lado, embora matriculado na escola pública, não poderia ser incluído no censo escolar como aluno da rede pública municipal, pois nesse caso o Município estaria fazendo jus aos repasses constitucionais da educação, e assim financiando a escola privada com recursos da educação pública, o que seria inconstitucional. A RBS, neste sentido, a pretexto de salvaguardar o direito subjetivo de acesso ao ensino público, materializa mais um mecanismo de privatização.

Há, no entanto, uma legislação posterior, a do FUNDEB, em que o peso privatista prevaleceu ao se permitir financiar o ensino infantil da escola privada com recursos do FUNDEB. Mais precisamente, permite a inclusão de alunos matriculados em escolas privadas no censo como alunos das escolas públicas. (Lei nº 11.494/07, art. 8º, § 1º, 3º e 4º; Decreto 6.253/07, art. 12 e 13).

<sup>68</sup> Ofício nº 1.100/GS/2008 de 25/08/2008, endereçado pelo então Secretário de Educação, Mário Medeiros de Farias, ao TCE/RJ em decorrência do Processo do TCE/RJ nº 217.634-8/2007.

Esta questão foi abordada no item “2.3. legislação relativa aos recursos MDE e bolsas de estudo”, Capítulo 2. Por isso, os parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 8º da Lei nº 11.494/07 serão apenas transcritos:

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do *caput* do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças até 3 (três) anos.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I e V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§ 4º [...] admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

O § 4º do art. 12 do Decreto nº 6.253/07, repetido no art. 13 do mesmo Decreto, define: “Para os fins do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas computadas na forma deste artigo serão somadas às matrículas da rede de educação básica pública, sob a responsabilidade do Município ou do Distrito Federal, conforme o caso”.

### **5.1.3. O controle do orçamento MDE**

Em relação aos recursos do Município, obedecido ou nos termos do art. 31 da CF/88, pode-se dizer que estão previstos dois tipos de controle, neste caso em análise, sobre os recursos MDE: os mecanismos de controle interno estabelecidos pelo próprio Executivo e o *controle externo* exercido pela Câmara Municipal com o auxílio dos TCs, e pelo Ministério Público. Há ainda, conforme legislação da educação, o controle externo a ser exercido pelos Conselhos da área da Educação e até mesmo por organizações da sociedade civil como Sindicatos, Associações de Moradores, Organizações Não-Governamentais, entre outras.

Quanto ao controle dos recursos da educação, foram encontradas tais situações nas entrevistas:

### 5.1.3.1 Do controle externo dos recursos MDE

Em pesquisa na Câmara de Vereadores sobre dados orçamentários do Município de Nova Iguaçu foram colhidos depoimentos de servidores que mostraram que o Legislativo Municipal não exerce controle externo efetivo sobre os recursos financeiros do Município: “o único controle que a Câmara tem sobre o orçamento municipal se dá através do Relatório Orçamentário enviado pelo TCE” (Servidor da Câmara n. 1, 11/12/2007). Um ano e meio após, esta informação foi reforçada por um outro servidor:

O controle é feito a partir do relatório do TCE/RJ. Disse o servidor, aqui o processo da LOA chega e é aprovado. Os atos orçamentários do Município só vão ser fiscalizados a partir do Parecer do Tribunal de Contas do Estado. Só a partir do Parecer do TCE/RJ é que os vereadores se posicionam. (Servidor da Câmara n. 2, 26 mar.2009).

Informações estas que deixam entrever que a aprovação da Prestação de Contas do Município pela Câmara depende mais da conjuntura política, do que de dados orçamentários mais científicos. Se naquele momento a maioria dos vereadores estiver na situação, a Prestação de Contas será aprovada tranquilamente, caso contrário, a sua aprovação vai exigir muito jogo político.

Esses depoimentos reforçam a recorrente denúncia do SEPE de que a Câmara Municipal não costuma analisar a Lei Orçamentária Municipal. A propósito, o depoimento da vereadora Marli Freitas sobre a aprovação da LOA 2009, configura uma verdadeira denúncia sobre esta falta de controle:

A Lei Orçamentária de 2009 chegou à Câmara nos primeiros dias de janeiro de 2009, e estava para ser votada sem leitura prévia dos vereadores. Os recursos previstos para a Secretaria Municipal de Educação estavam locados no Bairro-escola. Pedi vistas e encaminhei ao Executivo informando que sem Secretaria de Educação não poderia haver repasse de recursos federais e estaduais para a educação. Seu substitutivo veio com a correção. E neste segundo momento a Lei foi aprovada e rapidinho”. (Marli C. Freitas, vereadora, ex-secretária da educação, 23 jan.2009). (em Bairro-escola)

Exemplar é o controle exercido sobre os recursos do PROMUBE. Ainda que precariamente detalhado e ilegal, quando apareceu consagrado no orçamento municipal, o PROMUBE contou com o silêncio e a omissão dos órgãos de fiscalização:

[...] o Ato era flagrantemente ilegal e (...) contou com o silêncio e a complacência dos órgãos de fiscalização, ainda que, durante anos, estivesse devidamente consagrado na Lei Orçamentária Anual submetida à aprovação dos vereadores. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §3).

Ao mesmo tempo, qualquer tentativa de controle externo sobre a aplicação dos recursos da educação tem esbarrado na pequena política e na falta de transparência. Fato que tem se repetido mesmo durante o Governo Lindberg: “Sou oposição em relação ao Governo Lindberg. Apesar de pedir informações sobre onde o dinheiro da educação e da saúde está sendo investido, esses dados não chegam à Câmara de Vereadores.” (Vereador nº 1, PMDB, 02 set.2008, §1).

O Governo atual mantém a mesma estrutura de prestação de contas, a mesma ‘caixa-preta’ dos Governos anteriores, os mesmos vícios e as mesmas limitações [...]. o problema é que não há dados. Os dados disponíveis são insuficientes para se chegar a qualquer conclusão. [...] Mesmo assim, com os dados existentes já dá para perceber indícios de irregularidades. Principalmente irregularidades contábeis, como a que o Governo Lindberg continua praticando ao lançar o pagamento dos professores da educação infantil como despesa do ensino fundamental. (Emilio Araújo, 07 set.2007, §30).

Mesmo com todas as dificuldades de acesso a informações básicas, o SEPE-Nova Iguaçu/RJ tem procurado acompanhar a tramitação dos recursos MDE, e conseguido identificar irregularidades na lei orçamentária. O SEPE identificou, por exemplo, irregularidades na LOA 2009:

[...] onde foram incluídos como gastos previstos para a educação itens que estão fora da legislação, tais como gastos com alimentação escolar, infra-estrutura rodoviária, limpeza urbana, auxílio transporte a alunos pré-vestibulandos, etc. Demonstrando assim uma tentativa de desvio de verbas e de ilegalidade constitucional. (Edinez F. Reis, 09 set.2009, §1).

### 5.1.3.2 Do conhecimento da legislação e efetivo controle social dos recursos MDE

Algo abordado nas entrevistas, já referido no item sobre a legislação da educação, é a questão nacional dos inativos poderem ou não ser incluídos no orçamento MDE. A questão da inclusão dos aposentados e inativos no orçamento MDE, conforme um dos entrevistados, uma liderança sindical, é algo que depende da interpretação:

[...] uma questão que depende da interpretação, a gente (o SEPE) defendia que o Governo utilizasse outros recursos e não os do FUNDEF para pagar os aposentados. Mas legalmente, os professores aposentados do ensino fundamental poderiam ser pagos com os 40% restantes do FUNDEF - já que os 60% eram para os professores

em atividade. Os recursos do FUNDEF não poderiam, no entanto, ser usados para pagar professores em outra atividade e nem inativos da educação infantil. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §38).

Na verdade, e isto não depende de interpretação, os inativos não devem ser incluídos nos gastos em MDE, visto que já não mais contribuem para a “manutenção e o desenvolvimento do ensino”. E o FUNDEF é bastante claro ao destinar somente ao pessoal ativo. Embora a letra da LDB/96 seja omissa na questão, o CNE considera que “o espírito da LDB é o de que os gastos com os inativos não estão incluídos nas despesas com MDE”. (CNE/Parecer nº 26/97 – grifo nosso). Seu silêncio parece dever-se às dificuldades administrativo-financeiras que acarretariam a sua imediata exclusão dos gastos MDE. Porém, mesmo os TCEs têm proposto aos Estados e Municípios planos de exclusão gradativa dos aposentados da Folha de Profissionais da Educação. O TCM de São Paulo, em seu Parecer de 2005, propôs esta alternativa para a Prefeitura do Município de São Paulo.

Neste sentido, a situação dos inativos de Nova Iguaçu/RJ é exemplar, pois, constitui-se em um problema real que precisa ser discutido. Conforme a Secretária de Educação, até mesmo a incorporação salarial para os aposentados é problema:

[...] os últimos dados apontam que o PREVINI, que é o fundo do aposentado, não aguenta cinco anos se agora for dada também a ele essa incorporação (salarial) [...]. Os aposentados estão todos no PREVINI, mas nunca descontaram em cima do que recebiam, foram para lá só com um salário. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §33).

Por outro lado, esta omissão da LDB tem alimentado a cultura política e administrativa de continuar incluindo, conforme a Lei nº 7.348/85, art. 6º, § 1º, g, os servidores inativos aposentados como despesas da educação. Comprometendo, desta forma, significativos recursos que deveriam estar sendo destinados à MDE.(ver Quadro 6). Além do que, a área da educação é a única que tem os inativos onerando seus recursos. O que depende de interpretação, é que historicamente a idéia que se teve da vinculação é que ela incorporava os aposentados, uma forma histórica de se gastar menos com esta questão social.

Esta declaração de Náira Fóis mostra que mesmo as pessoas informadas, dentre elas as lideranças sindicais, não têm conhecimento do processo contábil financeiro dos recursos da educação. Além do que, trata-se esta luta pelo lançamento dos inativos na despesa da Previdência, de uma bandeira política de difícil assimilação pela categoria. Fatos estes que acabam comprometendo o controle social dos recursos vinculados à MDE. Talvez aqui, pudesse haver alguma previsão legal que garantisse acordos, à semelhança do celebrado por São Paulo/SP com o TCM durante o Governo Marta Suplicy, acordos para uma lenta e

gradual “desvinculação” dos aposentados e pensionistas da educação dos recursos da MDE para onerar as Folhas das Secretarias de Fazenda ou Finanças, como acontece com todos os outros funcionários públicos municipais e estaduais que não sejam contratados pela CLT.

#### 5.1.3.3 Do detalhamento e publicização do orçamento e o controle social da MDE

As entrevistas, de forma recorrente, afirmaram que a prestação de contas da aplicação dos recursos orçamentários do Município de Nova Iguaçu/RJ tem sido muito sintética, sem maior detalhamento, o que tem impedido um controle efetivo sobre os mesmos, em particular, sobre os recursos da MDE.

Seguem relacionadas algumas passagens que reafirmaram que historicamente a publicização do orçamento municipal não tem sido uma política do governo local.

O Servidor da Câmara informou em entrevista:

Só recentemente a CMNI (Câmara de Vereadores do Município de Nova Iguaçu) passou a ter acesso aos dados detalhados do orçamento municipal, via TCE/RJ, constando documento em CDs, inclusive. Quanto aos dados passados, a Câmara só possui em arquivos impressos e, mesmo assim, em resumo. (Servidor da Câmara n. 2, 26/03/2009).

Outro entrevistado arrolou também a falta de detalhamento:

[...] as prestações de contas da Prefeitura sempre foram muito sintéticas, muito genéricas, nunca se apresentou um grau de detalhamento que permitisse identificar a fonte de receitas utilizadas para pagar a despesa x ou y, no caso as bolsas. (Emilio Araújo, 07 set.2007, §3).

##### ***5.1.3.3.1 Publicização do orçamento nos Governos Nelson Bornier e Mário Marques***

Membro do Conselho Municipal do FUNDEF entre 1998 e 2000, durante o I Governo Bornier, Náira Fóis comentou sobre a publicização do orçamento MDE. Seu comentário evidencia que o acesso às informações dependia da “boa vontade” de terceiros e não do

entendimento de que deve haver transparência no trato da coisa pública, caracterizando a visão patrimonialista e privatista da coisa pública:

A documentação nunca circulou, os poucos documentos que circularam foram coisas que já tínhamos acesso pela Internet, coisas como ‘o repasse do FUNDEF’. (...) Quem levava isso para nós nem era do Conselho, era o chefe de um setor da Secretaria de Administração. Esses dados não estavam na SEMED, mas estavam na administração porque eram do orçamento. (Náira Fóis, 05/01/2009, §35).

Embora o Governo só fosse obrigado a prestar informações sobre o pagamento dos aposentados da educação caso usasse para isso recursos do FUNDEF, os Pareceres do TCE/RJ sobre as Prestações de Contas do Município de Nova Iguaçu mostram que este Tribunal permitiu, como visto anteriormente, a inclusão do pagamento de professores inativos no cálculo do percentual mínimo da aplicação dos recursos MDE. No entanto, isto nunca foi publicizado:

Nessa época, em que eu era do Conselho (do FUNDEF, mandato 1998-2000), nunca circulou informação sobre o pagamento dos aposentados. Tinha uma ‘planilhazinha’, não detalhada, onde apareciam informações muito precárias com entrada e saída do FUNDEF. Nós nunca tivemos acesso, através do Governo, à planilha referente ao pagamento de todo o pessoal da educação. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §38).

Aliás, o Governo Bornier foi objeto de denúncia junto ao TCE/RJ, em 16 de novembro de 1999, por conta “da negativa do Executivo Municipal de prestar as devidas informações comprobatórias” da aplicação dos recursos MDE. Por conta disto, Náira Fóis denunciava que o Conselho do FUNDEF estava “impedido de realizar as funções que lhe foram conferidas pela Lei 9.424/96”. Este fato ilustra como a visão patrimonialista incrustada nos aparelhos do Estado cria subterfúgios e resistência a um mínimo de controle social sobre a coisa pública. Quando consultado pelo Governo Bornier se não bastaria apresentar as informações orçamentárias ao TCE/RJ, este Tribunal, fazendo vista grossa à questão, limitou-se a responder “não ter concluído a apreciação das referidas contas”. O parágrafo reproduzido abaixo expressa essa visão patrimonialista no trato da “coisa pública”:

O Conselho do FUNDEF do Município de Nova Iguaçu, depois de solicitar formalmente os documentos que comprovem tais gastos, não recebeu a devida resposta do Executivo Municipal, ficando impedido de realizar as funções que lhe foram conferidas pela Lei nº 9.424/96, art. 7º. No esforço de desrespeitar a Lei, o Executivo enviou ao Conselho cópias do ofício encaminhado pelo Exmº Sr Prefeito a este Tribunal de Contas, solicitando esclarecer se a prestação de contas realizada ao TCE não a (sic) desobriga de apresentar as informações sobre os gastos realizados com os recursos do FUNDEF ao Conselho Municipal de Acompanhamento. O Tribunal de Contas respondeu-lhe unicamente não ter concluído a apreciação das referidas contas (Náira Fonseca Fóis, *Denúncia* ao TCE/RJ, 16/11/1999 – ver ANEXO D).

Como pode ser visto, o TCE/RJ foi omissivo no caso, chegou a ser conivente com a irregularidade do Governo Bornier. A resposta deveria ter sido objetiva e não dissimulada. Bastaria o Tribunal responder que, conforme a Lei nº 9.424/96, art. 7º, o Executivo Municipal estava obrigado a apresentar ao Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF as informações sobre os gastos realizados com os recursos do FUNDEF.

#### ***5.1.3.3.2 Publicização do orçamento nos Governos Lindberg Farias***

A atual Diretoria do SEPE também foi enfática quanto à manutenção da não transparência no trato e prestação de contas dos recursos da educação também durante o Governo Lindberg:

Nesta questão da transparência, da prestação de contas, eu avalio que continua a mesma coisa. Não acho que eles estão melhores neste aspecto. [...] Inclusive nos Conselhos, na época em que fiz parte do Conselho da Educação e, depois, os membros indicados pelo SEPE, quando vêm prestar conta, eles colocam que não têm acesso a todos os números [...], às vezes até têm acesso, mas não têm tempo para analisar a documentação. (Lidiane B. Lobo, 16 set.2009, §10).

O SEPE afirmou nas entrevistas que tem acompanhado com muita dificuldade a definição e aplicação dos recursos MDE durante o Governo Lindberg:

O SEPE tem acompanhado a definição e a aplicação dos recursos da educação do município pelo Diário Oficial, pelas publicações do Governo, pela participação nos Conselhos, mas sem muita informação, sem muito detalhe. Em muita coisa publicada, eles apenas colocam o número do processo e o valor, o que não permite clareza nas informações. (Lidiane B. Lobo, 16 jul.2009, §12).

Essa dificuldade de acesso a informações sobre a aplicação dos recursos de MDE foi confirmada por outra representante do SEPE-Nova Iguaçu/RJ:

[...] o acesso é restrito, faltando transparência nas informações. Geralmente solicitamos esses documentos através de ofícios enviados aos diversos órgãos competentes, como Câmara de Vereadores e às Secretarias Municipais de Finanças, Planejamento e Educação. Também fazemos acompanhamento das publicações oficiais. Mas normalmente os pedidos de informações não têm sido atendidos. (Edinez F. Reis, 09 mar.03/2009, §3).

Assim, como durante os governos passados, para tentar obter informações sobre os recursos MDE, o SEPE tem sido obrigado a recorrer, sem maior sucesso, a ações junto ao Ministério Público: “O SEPE está com ação junto ao Ministério Público para ter o acesso às mesmas”. (Edinez F. Reis, 09/03/2009, §3) (em sociedade civil e controle)

#### 5.1.3.4 O controle social das bolsas de estudo no ensino fundamental privado

Pode-se dizer que as dificuldades de acesso às informações sobre os recursos das bolsas de estudo e, conseqüentemente, de controle social, são ainda maiores do que as de MDE: “Nós não temos muitos elementos para atacar (a concessão das) as bolsas, até porque se as verbas da educação não são efetivamente publicizadas, imagina coisas detalhadas como as bolsas”. (Lidiane B. Lobo 16/07/2009, §22).

##### ***5.1.3.4.1 Informações sobre as bolsas de estudo PROMUBE***

O SEPE desde há muito tempo sabia que havia bolsas de estudo PROMUBE. No entanto, como afirma Náira, não estava atento à questão: “Sabíamos que o Instituto Menino Jesus sempre teve bolsas, mas não sabíamos como funcionava, e nem estávamos atentos para esta questão”. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §48).

Informações sobre as bolsas PROMUBE, ainda que precárias, o SEPE passou a ter somente no final dos anos 90, a partir do assento no Conselho do FUNDEF (Emílio Araújo, 07/09/2007, §1). Náira lembrou que em 1999, enquanto do Conselho do FUNDEF, teve em mãos pela primeira vez uma planilha de despesas com recursos do FUNDEF, onde constava gastos com bolsas de estudo:

Em 1999, se não me engano, ano em que eu era do Conselho do FUNDEF, não chegava a 300 bolsas. [...] Eu tive essa única informação quando eles passaram uma planilha numa reunião onde aparecia o gasto com bolsas de estudo, mas nunca tivemos cópia disso. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §36).

E Emílio Araújo complementou, “era uma planilha genérica, mas ao mesmo tempo, a coisa mais detalhada que já vimos, e aí estava lá, do que me recordo, 100 bolsas para o Instituto Menino Jesus, 100 para o Centro Educacional Modelo e 100 para o Colégio Padrão”. (Emílio Araújo, 05 jan.2009, §47).

Sem maior segurança para precisar mais e usando de dados que se recordava, Araújo afirmou também ter identificado na Lei Orçamentária previsão de gastos com bolsas PROMUBE: “Na lei orçamentária, eu lembro de uma única vez, se não me engano de 2001 ou 2000, em que havia uma previsão de 700 a 800 mil reais para pagamento de bolsas de estudo. No Balanço, propriamente, eu nunca vi”. (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §49). Anteriormente, embora inseguro quanto ao ano da LOA, ele já afirmara: “acho que também no Governo Mário Marques, quando este apresentava a Lei Orçamentária Anual para a Câmara de Vereadores, eu identificava por vezes a existência de previsão de despesa para o pagamento de bolsas”. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §1).

#### ***5.1.3.4.2 Informação sobre as bolsas de estudo RBS:***

Mesmo durante os Governos Lindberg o Conselho do FUNDEF não teve acesso às informações sobre as bolsas RBS:

Até a pouco, nas reuniões passadas, pelo menos do Conselho do FUNDEF, nunca houve comentário sobre a questão das bolsas. Nós (do SEPE) somos contra qualquer forma de financiamento público para qualquer instituição privada, seja para qualquer fim. (Lidiane B. Lobo, 16 set.2009, §19).

Há muita obscuridade em relação às bolsas RBS, pois “a Prefeitura não disponibiliza dados oficiais a respeito. A prática de distribuição dessas bolsas não é realizada de forma transparente e as informações não chegam por meios oficiais”. (Edinez F. Reis, 09/03/2009, §8).

Em suma, é possível dizer que a publicização da concessão das bolsas de estudo não tem sido política dos Governos do Município de Nova Iguaçu/RJ:

Os elementos básicos (das bolsas) não estão escritos, publicizados. No Balanço da Prefeitura não está de forma pública a existência das bolsas. As pessoas na cidade não têm informação sobre isso, só quando se cobra do Governo a lista de alunos com bolsas é que se mostra as mesmas. Não é uma política do Governo publicizar. (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §68)

#### **5.1.3.4.3 Controle interno do Executivo sobre a política de bolsa de estudo:**

Como visto anteriormente, ao abordar as ilegalidades do PROMUBE, havia uma deliberada política da Administração municipal, firmada em contrato, de se abster de um controle interno sobre as bolsas PROMUBE; abstenção expressa na prerrogativa conferida às escolas particulares de substituírem os eventuais alunos desistentes. Abstenção de controle interno adensada pela forma como o Governo Lindberg herdou de seu antecessor a política de bolsas, expressão do descaso e da malversação com a coisa pública:

Encontramos um processo, não publicado, assinado pelo ex-Prefeito Mário Marques, no dia 31 de dezembro de 2004, para a renovação dos contratos de bolsas. Nele havia o quantitativo de 2.212 bolsas, uma relação com os nomes das escolas e o número de alunos por escola, por série, da 1ª à 8ª série. Mas não havia uma relação de alunos, mesmo porque não havia naquele momento processo de pagamento instaurado e é neste que deve constar a relação de alunos. Havia apenas um processo de renovação de contratos. Havia dívidas de meses, sim, mas nenhum processo de pagamento aberto. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §1). (em “4.3. Programa RBS – 2005-2008”).

Sem qualquer dado mais preciso, devido à falta de repasse de informações de Governo a Governo, e à falta de transparência da política de concessão de bolsas PROMUBE, o novo Executivo teve de confiar (!) nas informações dos empresários da educação para proceder ao pagamento das mensalidades atrasadas do Governo anterior:

A partir do momento em que os proprietários das escolas começaram a nos procurar, uns 15, 20 dias após assumirmos a Secretaria, nós solicitamos a eles que abrissem os processos de pagamento. Para tanto, solicitamos a eles a relação de alunos com bolsa por escolas, para assim levantarmos o devido e pagarmos a dívida que, diziam, o governo havia feito”. (Marli C. Freitas, 03 maio.2008, §2 – grifo nosso).

#### **5.1.3.4.4 Conselhos de acompanhamento do FUNDEF e do FUNDEB e controle social**

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF de Nova Iguaçu/RJ foi criado pela Lei 2.852, de 23/10/1997. A primeira designação dos membros deu-se em abril de 1998, pelo Decreto nº 5.986/98, do Prefeito Nelson Bornier (JH 08/04/1998). Náira Fonseca Fóis, do SEPE, foi então designada representante dos Servidores das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental:

Na formação do Conselho do FUNDEF não há representação específica do SEPE. Há uma representação de servidores e outra de professores e diretores. No início de 1998, o SEPE, numa assembléia, arriscou eleger (esses) dois representantes (...),

imaginando que o Governo não fosse ceder nenhuma das vagas. E o SEPE conseguiu colocar o representante dos servidores. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §32).

Mas Náira não representava o SEPE, pois a participação da sociedade civil no Conselho do FUNDEF se dava através do Conselho Municipal de Educação: “através da representação do Conselho Municipal de Educação, (...) se considerava também a representação da sociedade civil”. (Náira Fóis, 05/01/2009, §34).

A própria composição do primeiro Conselho do FUNDEF torna evidente que ele nasceu fragilizado e limitado para fiscalizar os recursos do FUNDEF:

Éramos cinco representantes no Conselho, [...] todos indicados. [...] sendo que só dois não eram do Governo, eu e a Adna Monteiro Marinho, que era de uma instituição de crianças especiais, eleita pelo Conselho de Educação. Ela tinha um vínculo com a gente, um diálogo. As outras três representantes, uma era Diretora de escola [...], uma mãe de aluno, que na verdade era professora, indicada por uma das diretoras ligada ao Governo. [...] E, o próprio representante da Secretaria de Educação. Assim, éramos cinco pessoas, sendo que três ligadas ao Governo e duas sem ser do Governo”. (Náira Fóis, 05/01/2009, §32).

Inquirida se poderia considerar que, entre 1998 e 2000, o Governo Bornier mantinha controle sobre o Conselho do FUNDEF, Náira Fóis foi incisiva, afirmando que “Sim”, ponderando que:

[...] mas de alguma maneira ainda conseguimos esse espaço. Tivemos, estou tentando lembrar, umas 8 ou 10 reuniões em 2 anos, pois quando se agendava uma reunião, ou ela não acontecia porque era suspensa pelo Governo ou então comparecíamos 2 ou 3 pessoas e não tinha nada do que havíamos solicitado na reunião anterior. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §35).

A afirmação, “de alguma maneira ainda conseguimos esse espaço”, parece sugerir autoconsolação. No entanto, apesar de frágil, e do Conselho estar de certa forma controlado, o Governo certamente sentiu-se “incomodado” com a sua atuação:

Na única vez que conseguimos dados da folha de pagamento, no ano de 1999, descobrimos que havia pessoas de outras Secretarias na folha da Secretaria de Educação, e com recursos do FUNDEF. Quando cobramos a irregularidade, na mesma hora recolheram as folhas que haviam distribuído na reunião. Depois disseram que fizeram as alterações no documento, mas nunca comprovaram isso. Logo depois a gente fez a denúncia no TCE. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §70).

Talvez por isso, o Governo tratou de esvaziá-lo ainda mais quando foi renovado em 2000:

Quando fomos renovar o Conselho, [...] a gente fez nova eleição e indicou novamente duas pessoas [...]. Mas dessa vez o Governo não aceitou a nossa

indicação. Disse que houve uma outra indicação, outro espaço. No entanto, se pensarmos como foi indicada a representante dos pais para o mandato que eu tive, que não foi eleita em espaço nenhum [...] o SEPE até questionava quem poderia organizar os pais de alunos. Pensamos em fazer um movimento junto ao MAB, mas não conseguimos. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §33).

Se o Conselho do FUNDEF veio funcionando com muita dificuldade, o Conselho Municipal de Educação esteve praticamente desativado durante os Governos Bornier e Mário Marques. A pauta para a reunião do Conselho Municipal de Educação em 04/06/2004, “Reativação do CME”, denuncia essa inoperância do CME (Edital de Convocação, assinado por Cristina Penna, Coordenadora dos Conselhos Municipais, JH 01/06/2004). A respeito disto, um dos entrevistados afirmou: “o Conselho de Educação, assim como do FUNDEF, era muito inoperante” (Emílio Araújo, 07 set.2007, §29).

Neste sentido, cumpre destacar que, devido à política desenvolvida pelos Governos Nelson Bornier e Mário Marques, os demais Conselhos Municipais de Nova Iguaçu/RJ também foram fragilizados em sua capacidade de controle social sobre a coisa pública: “a maior parte dos Conselhos, a partir de um determinado instante, durante os Governos Bornier e Mário Marques [...], passou a ter todos os conselheiros designados pelo Governo”. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §29).

Tudo indica que o Conselho do FUNDEF não manteve efetivo controle sobre os recursos MDE e do FUNDEF: “em campanhas salariais passadas, pedíamos informações básicas ao Conselho do FUNDEF, e recebíamos a resposta: ‘não temos, tem que pedir ao Governo’. Já no I Governo Lindberg, o Conselho nunca tinha as informações solicitadas.” (Náira Fóis, 05 jan.2009, §42). O SEPE participava das Audiências Públicas sem ter tido acesso a qualquer informação sobre o MDE, pois, “Mesmo o Governo Lindberg, até onde acompanhei, não dava nenhuma informação ao SEPE; as Audiências Públicas aconteciam sem qualquer informação”. (Náira Fóis, 05 jan.2009, §66).

Até porque, na gestão Lindberg, um governo de origem mais popular, os Conselhos, conforme a Diretora do SEPE, vieram se mostrando coniventes, ineficientes no controle social: “os Conselhos (na área da educação), por terem uma composição complicada, com membros diretamente ligados ao Governo, vêm se mostrando coniventes e/ou ineficientes na fiscalização dessas questões (das bolsas)”. (Edinez F. Reis, 09 mar.2009, §12).

Neste sentido, destaca-se uma contradição do Governo Lindberg em torno do diálogo e da relação transparente entre Gestor e Conselhos da área da educação. Esta referência limita-se ao Governo Lindberg, mesmo porque os anteriores nem entraram no mérito da questão. Enquanto o SEPE denunciava a ausência de informações e de transparência, o

Governo Lindberg alardeava, por exemplo, estar trabalhando com transparência e diálogo junto aos Conselhos. Na verdade, a democracia Lindberg caracterizou-se mais como discurso ideológico do que efetiva relação democrática, pois se havia uma relação mais próxima, esta era fruto de relações assimétricas, onde o gestor público por ter conseguido designar a maior parte dos membros dos Conselhos, mantinha controle sobre os mesmos. “É comum encontrarmos na composição desses Conselhos pessoas indicadas politicamente para assegurar a aprovação de propostas que servem apenas aos interesses econômicos de uma minoria em detrimento da melhoria da Educação.” (Edinez F. Reis, 09 mar.2009, §2).

Como disse uma Diretora do SEPE, “a sociedade em geral sequer sabe da possibilidade de participar de forma mais ativa na fiscalização” dos recursos da educação. Esta mesma Diretora observou que há graves distorções na definição dos valores orçamentários e na sua aplicação. (Edinez F. Reis, 09 mar.2009, §2). Destacou, neste sentido, que “na maioria das vezes, as decisões dos Conselhos são manipuladas ou desrespeitadas pelas autoridades competentes”. (Edinez F. Reis, 09 mar.2009, §2).

Diante dos depoimentos colhidos e das condições dadas, não parece que o Conselho do FUNDEF estivesse de fato fiscalizando o Executivo na aplicação dos recursos da educação. Parece que este Conselho acabava legitimando todo um processo, pois não tinha maiores controles sobre as condições de repasse do dinheiro do FUNDEF para o Município:

A lei do FUNDEF estabelecia duas exigências para o repasse dos recursos, que eram a criação dos Conselhos e a elaboração dum plano de carreira. No entanto, o fato de não ter nenhuma coisa nem outra, não ter um plano de carreira e ter constituído o conselho do FUNDEF não implicava o não repasse de recursos. Até porque parte dos recursos do FUNDEF pertence ao Município. O FUNDEF é um fundo distributivo. As condições da criação do Conselho e da elaboração do plano de carreira, mesmo que não fossem cumpridas não implicavam no não repasse, tanto que pesquisas do MEC mostram que inúmeros Municípios não criaram o Conselho nem possuíam um plano de carreira e mesmo assim continuaram a receber o repasse de recursos. Mesmo porque a legislação não tinha controle nem efetividade de penalidade ao Município. [...] Neste sentido, só em termos se pode falar que os conselhos acabaram por legitimar todo esse processo. Legitimaram no sentido, de que quando se sentia que o Município tinha o Conselho, ficava parecendo que ele havia cumprido todas as exigências. (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §41).

#### ***5.1.3.4.5 Sentido dos programas de bolsas***

O significado e o peso do Programa Requisição de Bens e Serviços enquanto política de governo para a educação intrigava, pois quando o poder público paga pelo serviço de uma escola conveniada para que ela “ensine” alunos matriculados na escola pública, traduz um

processo de terceirização dos serviços da educação. Assim como terceiriza, por exemplo, o serviço de manutenção de informática, terceiriza-se também os “serviços letivos” via convênios com escolas privadas. O que parece ser uma porta para a desresponsabilização do gestor público e esvaziamento do Estado, pois tecnicamente é muito mais fácil e econômico contratar serviços do que construir e manter escolas públicas, na sua complexidade. O entrevistador, ao ponderar que o RBS mais parecia uma terceirização da educação pública, pois o Município pagava pelo serviço à Secretaria de Educação, argumentou:

Eu não pago, eu gasto com ele (aluno bolsista) o que estaria gastando na escola pública. Aí está a grande diferença. Eu contrato à escola o seu espaço, o seu professor, a sua carteira, o seu serviço, mas o aluno está matriculado na escola pública. Para não exceder demasiadamente o número de alunos nas salas de aula, pois a escola pública, além de distante da moradia do aluno, não possui espaço, estou contratando o seu serviço. Mas ele é meu aluno, cadastrado e matriculado em uma de nossas escolas, e o que estou repassando à escola é o que estou recebendo pois ele está no meu censo escolar. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §17).

No entanto, é necessário discordar-se deste argumento cínico. O discurso, “eu não pago, eu gasto com ele”, não passa de um eufemismo para, dependendo do ponto de vista, dizer o mesmo: do ponto de vista do gestor público posso considerar os aportes para os serviços de ensino como despesa, assim como do ponto de vista do conveniado ele pode considerá-los como pagamento. Uma confusão de caráter ideológico e oportunista a justificar o financiamento de instituições privadas.

Manter um aluno matriculado numa escola pública estudando numa escola particular representa um determinado custo para o Município, e mantê-lo estudando na escola pública é um outro. Nesse sentido, o Programa RBS é um flanco aberto perigoso, que vem ao encontro do antigo discurso da FENEN, “de que fica mais barato...”. Um gestor “esperto” usaria este discurso para admitir que: “essa é uma jogada de mestre, posso usar deste programa, ao invés de ficar abrindo escolas. Fica mais barato”. “Pois é, nós também ficamos preocupados com isto”. (Marli Freitas, 03 maio./2008, §18). A Secretária destaca que um dos questionamentos na Ação Pública contra o Programa RBS, se baseou justamente na diferença entre o recebido como repasse *per capita* aluno e o pago através dos convênios RBS:

Vamos dizer que eu receba hoje para cada aluno R\$ 80,00 mensais. E posso assegurar que passo por cada aluno, nessa RBS, R\$ 67,00. Assim, para cada aluno me sobram R\$ 13,00. Esse talvez seja o grande ‘x’ da questão, um dos questionamentos na Ação. Se eu recebo R\$ 80,00 e estou apenas requisitando o serviço, esse aluno tem direito de ter toda a sua *per capita* baseada naquilo que gasto com aluno que estuda na escola pública. Esses R\$ 13,00 estão dentro de duas situações que não acontecem com alunos que estudam na rede pública, que são a alimentação e o uniforme escolar que eles não têm, pois até o direito ao passe-escolar eles possuem. (Marli Freitas, 03 maio./2008, §18).

## 5.2. POLÍTICAS DE CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDO – SENTIDOS

Se, por definição, o dever do Estado para com a educação é a manutenção de sua rede de ensino, o atendimento universal é evidente, até por dedução jurídica do direito social, que uma pessoa só irá para a escola privada quando não tiver atendimento público. E a bolsa só entraria numa condição de excepcionalidade. Não por acaso, a vinculação de recursos implica na manutenção e o desenvolvimento do ensino, daí MDE.

Entende-se a concessão de bolsa nos termos da CF/88 e na LDB/96, como uma política de Estado para garantir o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. Há que se considerar, no entanto, conforme a Lei, que essa concessão deve ter um caráter transitório. Nesse sentido, trata-se de uma política permanente de caráter transitório. Uma excepcionalidade, por isso transitória, que deve ser universalizada a todos aqueles sem vaga na escola pública e sem recursos financeiros para o acesso ao ensino.

No entanto, os dados levantados pela pesquisa, sobretudo a partir das fontes orais, é que a prática de concessão de bolsa em Nova Iguaçu/RJ transmutou-se de transitória em política de caráter permanente. Assim, a questão legal e política das bolsas situam-se na sua recorrência há anos e sempre no mesmo local, conjugada à falta de vagas públicas. Recorrência em um duplo sentido, no sentido de o Estado financiar bolsas em escolas privadas e num outro, dir-se-ia pré-moderno, materializado no clientelismo, fisiologismo, patrimonialismo, na troca de favor, na corrupção com recursos públicos das bolsas de estudo.

É importante refletir sobre a relação subjacente que se estabeleceu a partir da concessão de bolsas, seja a compreensão do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, seja dos beneficiados com as bolsas (donos de escolas, responsáveis pelos bolsistas e políticos). Neste sentido, em que pesem as relações políticas modernas que a sustentaram, subjaz à prática de concessão de bolsas de estudos também a lógica pré-moderna do clientelismo, do fisiologismo e suas expressões correlatas. Mesmo porque a transitoriedade é uma manifestação de uma decisão política e ao mesmo tempo de concessão política: “Eu me lembro, eu estava lá em Brasília, o PT lutou muito, fez barganhas sérias na Constituinte com o objetivo de destruir as chances de o trabalhador manter seu filho, gratuitamente, na escola particular” (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §18a). Concessão política, que, conforme a pesquisa apontou, acabou abrindo as portas à permissividade no uso dos recursos públicos da educação.

Assim, a esta que deveria ser uma situação de excepcionalidade para o acesso ao ensino, em atenção ao direito público subjetivo, preferiu-se denominar, no caso de Nova

Iguaçu/RJ, “política de concessão de bolsas”. Pois as políticas implementadas, notadamente antes de 2005, estiveram centradas na “concessão de bolsas” e não na garantia do direito público subjetivo de acesso ao ensino.

### **5.2.1 Práticas políticas subjacentes à concessão de bolsas**

Clientelismo, fisiologismo, patrimonialismo, privatismo têm marcado, conforme as entrevistas, a prática política em torno das bolsas. Pode-se dizer, a partir da pesquisa, que “a Administração Pública tinha esse Programa (PROMUBE) não como uma medida para suprir eventuais carências de vagas na rede de ensino público, mas como uma troca de favores com os beneficiários das bolsas”. (Emílio Araújo, Defesa MP em 2005, §4).

#### **5.2.1.1 A lógica clientelista e patrimonialista nas bolsas de estudo**

A propósito do clientelismo na educação, encontramos alguns indícios historicamente recorrentes. São, por exemplo, práticas recorrentes em Nova Iguaçu, assim como em toda a Baixada Fluminense, a alimentar ações clientelísticas, fisiológicas e privatistas na educação municipal: o loteamento político de escolas do Município e do Estado pelos Executivos Municipais e Estadual a vereadores e deputados da base governista é um fato recorrente na história política da Baixada Fluminense.

A última medida do Governo Lindberg neste sentido foi a constituição, oficiosa, da categoria “vereadores patronos das escolas municipais”. O que traz sérios problemas “clientelistas”, conforme depoimento recente de uma diretora, que a partir de então para garantir os interesses da escola se viu obrigada a dar apoio político ao vereador-patrono de sua escola.

Centros sociais de políticos com serviços, entre outros, cursos de informática; garantia de vaga na escola pública através de carta de recomendação de políticos, por vezes é condição para aceite de vaga em escola pública; emprego em repartição pública; cooptação de lideranças da sociedade civil via empregos e cargos comissionados na máquina do Estado, levando via de regra ao consequente esvaziamento da mobilização social; promessas de

nomeações a cargos de direção no serviço público em troca do apoio político em período eleitoral, fisiologismo; escolas usadas como palanques eleitorais; uso de bolsas de estudo como moeda eleitoral, promessa de distribuição de bolsas de estudo. Tudo isto expressando uma arraigada cultura política clientelista e patrimonialista local.

Deputados e vereadores, “políticos” em geral, mantêm, de forma clientelista, seus nomes associados a serviços em escolas públicas, à concessão de vagas para matrículas em escolas públicas, à concessão de bolsas em escolas privadas, como objeto de “troca de favor” eleitoral.

Os embates entre o legislativo e o executivo iguaçuanos na legislação anterior e posterior a 2005 evidenciam desmandos com os recursos do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A Câmara de vereadores denunciou que parte do dinheiro do FUNDEF tem sido desviada para financiar cooperativas de vans, criadas para atender interesses de cabos eleitorais das últimas eleições.

Parece-nos que há nestes casos um deliberado afastamento da população da educação; educação enquanto condição de cidadania em que o velho e o novo modo de fazer política coexistem (VIEIRA, 2002), em que o “velho ainda não morreu e o novo ainda não nasceu” (Gramsci). Em que elementos pré-modernos nas ações do Estado materializam-se, por exemplo, no não reconhecimento de seus habitantes como cidadãos, e cidadãos com direitos, que se vêem obrigados a viver ao sabor de “favores” políticos, sempre devedores e agradecidos destes “favores”, e nunca os usufruindo como “direitos sociais”.

#### ***5.2.1.1.1 Uso eleitoreiro das bolsas***

Os setores mais fisiológicos da cidade sempre usaram as bolsas de estudo como moeda de troca de favores eleitorais (Emílio Araújo, 07/09/2007, §24). Pois as bolsas, neste sentido, carregam “simpatia eleitoral” dos donos de escolas e podem significar apoio eleitoral; quanto ao eleitor beneficiário, podem significar votos no político que as “concede”. As eleições municipais de Nova Iguaçu/RJ em 2004 e 2008, por exemplo, estiveram contaminadas pelo uso eleitoreiro das bolsas.

Durante a campanha em 2004, numa eleição polarizada com Lindberg Farias, Mário Marques, o candidato à reeleição, distribuiu farto material impresso nas escolas privadas dizendo que se Lindberg ganhasse, acabaria com as bolsas:

Durante a campanha eleitoral de 2004, quando Lindberg disputou o segundo turno com Mário Marques, a questão das bolsas de estudo foi extremamente acentuada. Ela foi objeto de campanha de setores clientelistas contrários à candidatura e à eleição de Lindberg, que fizeram uma campanha declarada dizendo que se Lindberg ganhasse as eleições ele acabaria com elas. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §2).

Mário Marques, vice-Prefeito, assumiu o Governo de Nova Iguaçu quando Nelson Bornier renunciou em abril de 2002 para concorrer a uma vaga de deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro. Foi durante seu curto período de Governo que, conforme os dados disponíveis, o PROMUBE mais vicejou (ver Tabela 17, Capítulo 4.2).

O ex-Prefeito Nelson Bornier, por sua vez, distribuiu, durante as eleições de 2008, panfletos prometendo o retorno dos convênios das bolsas com as escolas particulares (ver Panfleto, ANEXO J). Um dos vereadores de oposição a Lindberg e aliado de Bornier, em entrevista durante o período eleitoral, após elogiar o PROMUBE, vinculava a volta dos convênios às eleições municipais: “Com Bornier (o PROMUBE) funcionava bem. É por isso que como promessa de campanha dele, se for eleito, as bolsas vão voltar”. (Vereador n. 1, 02/09/2008, §4).

Conforme entrevista ao Diretor de escola conveniada, próximo às eleições de 2008, um grupo de pessoas não ligadas à escola, mas dizendo-se da SEMED e em nome da escola, passou pelas casas dos bolsistas para fichar os alunos bolsistas e cadastrar os que fossem possíveis bolsistas. Essas pessoas, provavelmente ligada ao Colégio Luís XV, inclusive distribuíram um panfleto aos pais falando que as bolsas iriam voltar, (Diretor de escola conveniada n. 11, 12/08/2008, §7): “De fato, ponderou Araújo, na campanha eleitoral o Jorge Leitão (Diretor do Luís XV) não foi candidato de Lindberg, mas do Bornier” (Emílio Araújo, 05 jan.2009, §55).

Emílio Araújo relatou um episódio vivenciado quando Secretário Adjunto, episódio por si revelador da lógica clientelista subjacente à prática de bolsas:

Certa vez uma senhora foi me procurar na SEMED pedindo bolsas para suas filhas. Eu disse a ela que não estávamos concedendo novas bolsas, mas só regularizando e alterando a situação de quem já tinha. E aí ela disse: “Olha, eu não votei neste rapaz para isso. Voltei nele achando que ele iria garantir as bolsas de estudos para minhas filhas”. E aí o detalhe. Disse ela: “Eu procurei o deputado fulano para pedir a ele que intercedesse. E ele disse: ‘Você votou em quem? Você não votou nele? Portanto, agora vá lá e cobra dele’”. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §19).

Na audiência concedida pela Vereadora, ex-Secretária de Educação, aos pais de bolsistas, por ocasião do término das bolsas RBS, logo após as eleições de 2008, uma mãe assim desabafou:

Mesmo porque foram prometidas novas bolsas. Até eu falei, poxa, antes da campanha foram prometidas bolsas. Agora, depois que passou a eleição, acabou tudo, quem tinha bolsa não tem direito a mais nada. Então, automaticamente fomos enganados, porque votamos confiando que íamos ganhar bolsas”. (mãe na Audiência de Marli Freitas com pais, 08/12/2008, §4 – grifo nosso).

Se eram aliados do Governo ou da oposição, não vem ao caso, o fato é que, conforme desabafo da mãe, o discurso de concessão de bolsa foi usado durante as eleições para angariar voto, e “a mãe votou na bolsa de estudo”.

De fato, as bolsas faziam parte das campanhas políticas de candidatos a Prefeito, conforme relatado, e também nas de vereadores: “por tudo que mexi, ouvi, pelo contato com diretores, eu senti que estas bolsas faziam realmente parte da campanha política dos vereadores”. (Cleuza Miguens, 10 nov.2008, §25).

Entrevistas e encontros casuais, em diversas ocasiões, confirmaram que era recorrente a prática do vereador “indicar crianças” para receberem bolsa. “Quando cheguei à SEMED, cavando, caçando dados, informações, a gente acabou achando entre as coisas papeizinhos assinados com carimbo de Vereador solicitando vagas de bolsas, encaminhando crianças para bolsas.” (Emílio Araújo, 07 set.2007, §17).

Conforme o seu Diretor, a escola conveniada n. 3, uma das últimas a aparecer na listagem de conveniadas, conseguiu as bolsas durante o Governo Bornier por intermédio do Vereador Acarisi<sup>69</sup> (Diretor da escola conveniada n. 3, 12 ago.2008, §4).

O professor Acarisi Ribeiro, político com base no Distrito de Comendador Soares URG III, onde havia o maior número de bolsistas PROMUBE, foi Secretário de Educação no Governo Altamir Gomes (1993-1996), Vereador por 4 mandatos e Deputado Estadual por um mandato: “Acarisi, para mim, observa Emílio Araújo, foi um dos grandes estimuladores dos mecanismos de bolsa. Ele fez uma opção política pelo fisiologismo, mesmo antes de ser Secretário da Educação no Governo Altamir, já trabalhava nesta linha” (Emílio Araújo, 05/01/2009, §67). (ver Capítulo 4.2)

<sup>69</sup> Pelos dados levantados, há aqui um desencontro de informações em relação às origens das bolsas da escola conveniada n. 3: a escola aparece pela primeira vez na listagem de conveniadas em 2004 (ver Tabela BE 05), quando Acarisi Ribeiro era Deputado Estadual e não Vereador, da mesma forma que o Prefeito era Mário Marques e não Nelson Bornier.

Em um encontro casual, um pai "desabafou" contra Lindberg, que cortara a bolsa de seu filho; bolsa que, conforme afirmou em entrevista, ganhara do Governo anterior por indicação do mesmo Vereador que nos disse: "Não consegui indicar nenhum aluno. Quando vou pedir uma bolsa, esse pessoal aí, referindo-se ao Governo Lindberg, diz que não tem" (Vereador n. 1, 02/09/2008, §5).

Neste sentido, o Governo Lindberg, mesmo permeável à lógica clientelista, vivendo uma constante contradição entre a manutenção e não-manutenção do Programa de Bolsas, pode ser avaliado como positivo, pois conseguiu dar um termo à concessão de bolsas. Seu Governo viveu o conflito, na questão das bolsas para o ensino fundamental, da disputa entre o interesse público-privado, sobretudo, o clientelista. Por um lado, foi pressionado pelo Ministério Público e pela sociedade civil, mais precisamente pelo SEPE, que cobravam a sua extinção; por outro, sofreu pressão para preservá-lo, via jogos de interesses, principalmente no I Governo Lindberg (2005-2008). Assim, o Diretor da escola conveniada n. 1 expressou-se com propriedade:

[...] é notável a má vontade do atual Governo municipal em manter o antigo PROMUBE. O Governo, devido à pressão dos pais dos alunos, decidiu mantê-lo. [...] Acontece que o Governo (Lindberg) teve uma mudança radical em relação às bolsas, [...] o término [...] era apenas uma questão de tempo. O que seguiu o Programa de Bolsas até o final de 2008 foi o medo do desgaste político prematuro, o receio de alguma reação popular." (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §15).

#### 5.2.1.2 Bolsas de estudo e patrimonialismo

Situações como estas levam a refletir sobre o quanto a cultura clientelista, patrimonialista, está incrustada, arraigada, nas práticas políticas locais. Assim, procede a avaliação que a Diretora do SEPE faz da concessão de bolsas: "As bolsas de estudo servem para manter os currais eleitorais de determinados políticos em certas áreas". (Lidiane Barros Lobo, 16 jul.2009, §21).

Esta relação patrimonialista fica caracterizada, quando esse benefício, há muito tempo existente em Nova Iguaçu/RJ, nunca foi publicizado, criticado ou denunciado, nem obedeceu a critérios universais. Se o serviço de bolsas "fosse uma política para atender as carências da rede municipal, observa uma Diretora do SEPE, isso seria tratado como uma política universal" (Lidiane B. Lobo, 16 jul.2009, §21), e, portanto, de forma transparente.

A polida recusa a uma entrevista de Maria José Coutinho Eskandar, Chefe de Serviço de Bolsas de Estudos, no período anterior ao Governo Lindberg, considerada pessoa chave no desvendamento da política de bolsas PROMUBE; senhora que orientada pelo marido, sequer admitiu uma conversa informal, é mais um elemento revelador do patrimonialismo no trato da coisa pública (ver Capítulo 4.2):

Quando uma pessoa que recebeu, administrou o dinheiro público, diz que até tem a informação, mas o marido diz que não deve dar esta informação... Quando as informações não são públicas, aquilo que são negócios privados no Estado se tornam mais privados ainda e obscuros. Quando os balancetes da Prefeitura não informam com detalhe sobre as bolsas de estudo. (Emílio Araújo, 05 jan.2009, §54).

Da mesma forma, quando a concessão de bolsas deixa de ser uma política universal, ainda que de caráter provisório, excepcional, a garantir o direito público subjetivo de acesso ao ensino, ela deixa de ser uma política pública. Não só, se as bolsas deixam de ser excepcionais, transitórias, e se efetivam de forma permanente, elas passam a ser vistas como privilégio. Política seletiva que atenta contra o direito universal de acesso ao ensino. O caso de Nova Iguaçu é exemplar neste sentido, pois enquanto algumas pessoas se sentiam privilegiadas por terem bolsas, outras “passavam dias e noites acampadas na fila para garantir vagas numa escola pública como a E.M. Nicanor”. (Emílio Araújo, 05/01/2009, §63).

Essa concepção patrimonialista do Estado também se estende aos donos e diretores de escolas privadas: “Algumas dessas escolas só existiam por conta das bolsas. Escolas que tinham um programa de ampliação das suas estruturas físicas, na expectativa de que a quantidade de bolsas aumentaria ano a ano” (Emílio Araújo, 07/09/2007, §5).

Concepção patrimonialista também expressa na forma de distribuir as bolsas PROMUBE e na renúncia do Estado de exercer controle sobre as mesmas. Foi colhido de um Diretor de escola conveniada o depoimento abaixo, posteriormente negado pelo mesmo como “mal entendido”, por isso, metodologicamente, preferiu-se mantê-lo no anonimato: “isso (a bolsa PROMUBE) nunca teve controle não, eles chegavam, davam as bolsas para gente e a gente distribuía entre as crianças que a gente achava mais carentes” (depoimento anônimo de Diretor de escola conveniada, em 2008). De fato, é bem provável, é plausível inferir, que assim acontecesse, pois a letra “b” da cláusula 3ª dos convênios PROMUBE designava às escolas a tarefa de escolher os substitutos de alunos bolsistas desistentes.

Tudo indica que, no jogo privatista, patrimonialista, fisiológico, o vereador, o político profissional conseguia, à semelhança da cota parlamentar dos inícios dos anos 80, quando foi

publicizada a corrupção com as bolsas do salário-educação, um número determinado de bolsas para a escola e esta fazia a distribuição:

A escola, de posse das bolsas, identificava os alunos mais carentes e distribuía. ‘A partir de agora você tem bolsa.’ Algumas, eu tenho certeza que distribuía a bolsa aos mais carentes. Por isto eu entendo que o PROMUBE [...] não deu bolsa de estudo para crianças excedentes de matrícula. Mas deu bolsa para quem já era matriculado na rede privada. Desta forma, o responsável não conseguia identificar que aquela bolsa era da Prefeitura. (Cleuza Miguens, 10 nov.2008, §29).

O acento privatista e a falta de transparência, isto é, a apropriação privada dos recursos da educação, era tão acentuada, que nem mesmos os beneficiários das bolsas sabiam que elas provinham do Município:

[...] chamou a atenção é que a grande maioria dos responsáveis, eu diria cerca de 95%, pensavam que a bolsa era da própria escola, ou que a bolsa foi concedida por fulano... [...] quando a professora Marli criou o novo sistema com as pastas dos alunos e mandou vir fazer a matrícula do aluno na própria SEMED o responsável não entendia que a bolsa de estudo era oferecida pelo Município. (Cleuza Miguens, 10 nov.2008, §28).

Em suma, o estudo do PROMUBE revelou ser esta bolsa mais uma forma de burlar a Lei para repasse de recursos da educação pública às instituições privadas de ensino. Apropriação privada de corte moderno, como será analisada em seguida, mas, sobretudo clientelista e patrimonialista como visto acima. Por isto, posicionou-se com propriedade o Secretário de Educação do II Governo Lindberg (2009-2012, na Audiência Pública na Câmara de Vereadores: “Trata-se a questão das bolsas de estudo de uma questão ética, pois envolve o repasse de recursos públicos para escolas privadas”. (Jailson de Souza e Silva, 21 jan.2009, §1).

#### 5.2.1.3 Bolsas de estudo e relação público-privado

Importa à análise mais a lógica de apropriação privada de recursos da educação, não tanto o montante de recursos alocados, pois nem sempre são montantes significativos – daí o descaso com que são tratadas as bolsas no quesito controle social. No entanto, como recuperado no Capítulo 2, há casos no Estado do Rio de Janeiro, como em São Gonçalo e São João de Meriti, em que nos anos 90 os recursos destinados às bolsas suplantaram os destinados a reformas e construções de unidades escolares desses Municípios. Em Nova Iguaçu, conforme dados fornecidos pela SEMED, 2004 foi o ano em que houve o maior

número de bolsas. Isto é, os dados que a Administração Lindberg conseguiu identificar a partir dos dados da Administração anterior. Retomando, havia, em 2004, 2.156 bolsistas na rede privada de ensino financiados pelo Município. O que equivale a 4% do total de 53.325 matrículas na rede municipal no ensino fundamental naquele ano.

Este caráter privatista, conforme Emilio Araújo, manifestou-se também no Governo Lindberg, quando aprovou o Plano Plurianual de 2005-2009, onde se manteve o sistema de bolsas por mais quatro anos: “a importância da ideologia privatista no Governo Lindberg Farias se revela [...] na manutenção de um sistema de bolsas de estudo em escolas particulares” (ARAÚJO, 2006, p, 39). (ver tabela 21)

A impressão é que o Programa de Requisição de Bens e Serviços, do Governo Lindberg, abre temerário precedente jurídico, político e prático para a terceirização de serviços da educação com recursos públicos. Pois além de solicitar aulas em escolas privadas para alunos matriculados em escolas públicas, conta esses como alunos públicos no censo escolar, recebendo por esses alunos os recursos repassados pelos demais entes federados.

#### ***5.2.1.3.1 Bolsa de estudo e a concepção de financiamento público da escola privada:***

Do diálogo com o Diretor do Instituto Menino Jesus, em que o pesquisador demarcou posição a favor da escola pública e ele a favor da parceria público-privada, pode-se ter uma radiografia da concepção privada da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN). O Sr. Og, que é associado à FENEN, tem como referência Sandra Cavalcanti,<sup>70</sup> “intelectual orgânico” do setor privatista da educação, que trabalhou intensamente na elaboração da Constituição de 1988 e da LDB 1996, galvanizando o *lobby* das escolas privadas:

A Sandra Cavalcanti, que era professora e funcionária pública, fez um estudo e chegou à conclusão de que ‘é mais negócio comprar a vaga na escola particular!’ Esta Deputada Estadual, quando Secretária no Governo Lacerda, demonstrou que o Estado poderia aumentar o atendimento às crianças, sem aumentar os custos, se trabalhasse com a rede privada. Provava que não havia despesas com pintura, funcionário público, etc., pagava-se bem o professor e usava-se da escola particular para completar as vagas que faltavam. Um negócio em que todo mundo sai

<sup>70</sup> Sandra Martins Cavalcanti de Albuquerque foi Vereadora pelo antigo Distrito Federal (1959-1960) e Deputada Estadual (1960-1962) pela UDN, Secretária de Serviços Sociais de dezembro de 1962 a outubro de 1964, Governo Carlos Lacerda, Governador de 05/12/1960 a 04/11/1965, do recém-criado Estado da Guanabara, Deputada Estadual de 1974-1978 pela ARENA e pelo PFL-RJ de 1987-1995.

ganhando [...]. Nesse sentido, o Governo pode tranquilamente trabalhar com bolsas, desde que gerenciadas sem corrupção”. (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §21– p. 9).

Este Diretor de escola conveniada com o Município de Nova Iguaçu desde a criação do PROMUBE, avaliou este tipo de convênio como muito bom: “é extremamente bom porque ajuda uma criança que precisa e me ajuda ao suprir 2, 3 vagas que tenho em sala de aula. Além de aliviar o professor que está com 40, 50 alunos em sala de aula.” (Og Baptista Barboza, 13 jan.1/2009, §21).

E se diz “revoltado com quem faz uso inadequado do dinheiro público, pois destrói as coisas boas que se pode fazer com uma parceria, prejudica toda uma comunidade, prejudica os empresários honestos que querem trabalhar”, (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §21). “Revolta” que evidencia que para a concepção privatista o problema não está no uso privado dos recursos públicos, no Estado a serviço de interesses privados, mas na corrupção em torno desses recursos a prejudicar os interesses privados.

Concepção de financiamento da educação que se fez presente no embate público-privado durante a Constituinte de 1986-88. Nesta, a FENEN acabou se somando ao setor privatista na defesa de “verbas públicas para o ensino privado, ou seja, a manutenção do status quo”, do “ensino privado gratuito pago pelo Estado”, (SOARES, 1990, p. 125 e 151). Desta forma, a FENEN, retomando o debate da primeira LDB (Lei nº 4.024/61), defendeu a bolsa de estudo, a troca de impostos por bolsa, subsídios ou repasses de recursos através de convênios (SOARES, 1990, p. 169). Em sua concepção privatista discursou: (a) o governo deve pagar bolsas de estudo para garantir aos pais e às crianças o direito de escolherem onde estudar; (b) sai mais em conta garantir o acesso ao ensino financiando bolsas em escolas privadas, do que bancando os custos com toda a infra-estrutura de uma rede pública de ensino. Embora tenha perdido na Constituinte, esta concepção, como se pode perceber, permaneceu muito presente em Nova Iguaçu.

No entanto, conforme a Lei, a bolsa é um recurso extremo que o Poder Público dispõe para cumprir o dever de dar acesso universal ao ensino. Aí a centralidade está no atendimento ao direito público subjetivo de a criança ter acesso ao ensino fundamental, e não no direito da criança ter bolsa, muito menos num pseudodireito de a escola ter “x” bolsas. Mas, revelando a cultura política privatista subjacente às suas relações com a coisa pública, durante o I Lindberg as escolas estiveram preocupadas com a possibilidade do término das mesmas: “há escolas que ficam preocupadas que o Programa acabe” (Cleuza Miguens, 08 ago.2008, §11).

Por isto, o Diretor do Instituto Menino Jesus posicionou-se contrário à política de bolsas do Governo Lindberg. Neste sentido, seu discurso passa ao largo a idéia das bolsas como algo transitório:

Os Governos anteriores, sem vocação para o estatismo, se comportavam como se tivessem atendendo a um desejo da população. As escolas não se preocupavam com a perspectiva das bolsas serem extintas. A pressão por parte dos pais, sem condições financeiras, mas que podiam comprar merenda, material escolar e uniforme, com um forte desejo de colocar o filho em uma instituição particular, era muito grande. Porém havia a limitação financeira dos recursos do Município que restringia as vagas disponíveis e o fato de algumas escolas não desejarem um número grande de alunos bolsistas, pois descaracterizaria a escolar particular. (Og Baptista Barboza, 13/01/2009, §16 – grifo nosso).

Como se pode perceber pelo próprio discurso privatista, é falsa, é ideológica a defesa da privatização da educação como caminho à universalização do acesso à educação, pois o seu atendimento tende a ser restrito, seletivo, particularizado e, como visto, privilégio: as escolas não desejam um número grande de alunos bolsistas, pois isto “descaracterizaria a escolar particular”.

Favorável ao PROMUBE, Programa de bolsa anterior a Lindberg, o argumento do conveniado evidencia que as bolsas não se destinavam necessariamente a crianças sem acesso ao ensino, pois, conforme destaque do próprio entrevistado, “podiam **escolher livremente** uma escola” onde estudar. Eis o depoimento:

Favorável, pois nas administrações anteriores [...] atendia aos munícipes que podiam escolher livremente uma escola, sendo ela particular, laica, religiosa ou pública, de sua inteira confiança. Para a escola havia a oportunidade de conseguir preencher suas vagas ociosas, contratando professores e até pagando seus impostos em dia (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §14 – grifo do entrevistado).

Ora, se as crianças podiam escolher, por lógica, já estavam com o acesso à escola garantido e, portanto, não estavam necessitando de recorrer às bolsas.

No Governo Lindberg e de seu partido político, a posição é visceralmente contra a convivência e a parceria com escolas particulares [...]. Não houve a preocupação em saber se os custos da educação podem diminuir, se a qualidade do ensino oferecida pode melhorar, se o aluno e os pais gostam ou não de estudar em outra escola não pública próxima a sua casa (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §16).

Por outro lado, a municipalização do ensino fundamental acaba favorecendo o discurso em torno da parceria público-privado na educação para a manutenção da concessão de bolsas. Os empresários da educação reforçam seu argumento de que o Município não consegue atender a população e que o ideal seria estabelecer parcerias com as escolas

privadas: “o Estado vai devolver para o Município, até 2015, o ensino fundamental e o Município não tem como absorver isso” (Diretor da escola conveniada n. 5, 09 set.2008, §8). “O Município não consegue dar conta de atender a população. O ideal seria estabelecer parcerias com as escolas privadas com o valor real por aluno para aliviar a procura por vagas” (Og Baptista Barboza, 13 jan.2009, §22).

No entanto, em que pese ser defendida pelas escolas privadas, esta prática de concessão de bolsas é totalmente ilegal. E o administrador “público” sabe disso, tanto é que tem usado do artifício de denominá-la “prestação de serviço” e não “concessão de bolsas”. Artifício que na prática impede a identificação e o controle da aplicação dos recursos da educação com bolsas de estudo. Conforme o Secretário de Educação, em contra-argumento a esta lógica privatista, “Isto não tem base legal. Tanto que se usava de artifícios para pagar; pagava-se como prestação de serviço, mas não como bolsa de estudo. É ilegal pagar como bolsas”. (Jailson de Souza e Silva, 18 maio/2009, §16).

#### 5.2.1.4 Bolsa de estudo como privilégio

O estudo apontou que a maioria dos bolsistas PROMUBE já estava na escola privada quando ganhou bolsa. E que, portanto, como consequência, teria condições de pagar seus estudos. “Depois de todo o estudo que fiz, entendo que havia alunos que já estavam na escola há três, quatro ou mais anos, e ganharam bolsas de estudo. A bolsa na maioria não foi concedida para suprir demanda inicial, matrícula nova no C.A.” (Cleuza Miguens, 10/11/2008, §26).

De fato, a tabela 22, elaborada a partir das listagens disponíveis de bolsistas em 2004, 2005, 2006, evidencia que a maioria dos bolsistas novos, em todas as escolas conveniadas, já estava na escola. Os dados de 2005 comprovam, dos 266 bolsistas novos (21,2% do total de bolsistas), apenas 6,1% (77 bolsistas) estavam iniciando a 1ª série do ensino fundamental. Da mesma forma, dos 157 bolsistas novos (11,9% do total de bolsistas) em 2006, apenas 0,76% (10 bolsistas) estava iniciando a 1ª série do ensino fundamental.

**Tabela 22** – Bolsas de estudo novas e antigas no ensino fundamental privado do município de Nova Iguaçu nos anos de 2005 e 2006.

Nº	ESCOLAS CONVENIADAS	2004	BOLSISTAS EM 2005			BOLSISTAS EM 2006			Total	
		total	antigos	novos	1ª série	total	antigos	novos		1ª série
1	Inst. Menino Jesus	200	141	40	4	181	147	0	0	147
2	Centro Ed. Modelo	200	130	26	10	156	133	0	0	133
3	C. Silva Piassá	50	40	09	3	49	44	0	0	44
4	Inst. Paulo Freire	30	16	14	7	30	18	0	0	18
5	Inst. Silveira Brito	50	32	16	3	48	43	0	0	43
6	I. Ed. Ouro Verde	(50)	-	-	-	(50)	41	0	0	41
7	Es. J. de Moura	150(-1)*	125	22	6	147	129	0	-	129
8	Colégio Padrão	(240)	-	-	-	(229)	185	28	4	213
9	C. Eq. Castelinho	100	63	34	18	97	60	0	0	60
10	I. E. T. Carelli	50	41	07	0	48	38	0	0	38
11	C. Ed. Pinheiros	(50)	-	-	-	-	25	127	6	153(-1)
12	S. E. Com. Soares	70	54	8	5	62	60	0	0	60
13	Jd E.. Rec. Saber	183(-1)*	98	21	11	119	101	2	0	103
14	C. E. Aprendizizes	50 (-4)*	40	9	0	49	39	0	0	39
15	Colégio Vilela	50	43	07	0	50	36	0	0	36
16	S. E. Roda Gigante	46	31	03	0	34	17	0	0	17
17	S. E. Mag. e Melo (Luís XV)	247	72	31	10	103	-	-	-	-
18	I. Rocha Carvalho	(120)	-	-	-	(93)	-	-	-	-
19	C. E. Nemarís-	120	64	19	0	83	40	0	0	40
20	C. E. Rocha Melo	(50)	-	-	-	-	-	-	-	-
21	C. Ed. Aero Club	(50)	-	-	-	-	-	-	-	-
Total de bolsistas analisados		1590	990 (78,8%)	266 (21,2%)	77 (6,1%)	1256 (100%)	1156 (88%)	157 (11,9%)	10 0,76%	1313 (100%)
TOTAL GERAL		(2.156)	-	-	-	(1628)				(1314)

Fonte: listagens de alunos bolsistas anos 2004 e 2005 – SEMED setembro 2009

NOTAS:

- (1) Os números entre parêntesis não foram considerados nas totalizações, pois incompletos na horizontal.
- (2) Os números entre parêntesis com sinal negativo (-) mostram que os totais de alunos bolsistas nas listagens são inferiores aos totais de alunos bolsistas informados pela SEMED.
- (3) São considerados bolsistas novos os alunos incluídos a cada ano nas listagens. Destes, são destacados os bolsistas matriculados na 1ª série e na 2ª etapa, pois considerados iniciantes no ensino fundamental.
- (4) Não foi possível o comparativo entre as listagens das escolas nº 8 e 18, pois não constam na SEMED as listagens de seus alunos bolsistas em 2004.
- (5) Não foi possível identificar os bolsistas novos e antigos das escolas nº 11, 20 e 21, pois estas não permaneceram no Programa em 2005 (a escola nº 11 voltou ao Programa em 2006 - ver Tabela 23).

A tabela 23 caracteriza, se novos ou antigos, os bolsistas do Centro Educacional Pinheiros. Esta escola saiu do convênio em 2005, e conforme o discurso da SEMED, retornou ao convênio em 2006, a convite da Secretária de Educação, para atender aos bolsistas do Colégio Luís XV, que saiu do Programa em 2006.

**Tabela 23** - Bolsas de estudo no ensino fundamental. Caracterização dos bolsistas no Centro Educacional Pinheiros, pertencentes ao ensino fundamental, no ano 2006, localizado no município de Nova Iguaçu/RJ

CARACTERIZAÇÃO DOS BOLSISTAS DE 2006 NO CENTRO ED. PINHEIROS								
ESCOLAS CONVENIADAS	Bolsistas antigos				Bolsistas novos		Total de bolsistas	
	De 2004	De 2005	Subtotais	%	2006	%	Totais	%
C. Educacional Pinheiros Ltda	09	-	<b>9</b>	-	127	-	136	89,4%
S. E. Magalhães N. M. (Luís XV)	11	5	<b>16</b>	-	-	-	16	10,5%
Totais	-	-	<b>25</b>	16,4%	<b>127</b>	83,5%	<b>152</b>	100%

FONTES: SEMED, set.2009.

NOTA: Dados obtidos do cruzamento das listagens de alunos bolsistas em 2004, 2005 e 2006 nas escolas nº 1 e 8.

O cruzamento de dados dos 153 bolsistas do Centro Educacional Pinheiros (anos 2004 e 2006) com os do Colégio Luís XV (anos 2004 e 2005) revela que do total de 152 (+1) bolsistas em 2006:

- Apenas 16 alunos eram bolsistas remanescentes do Luís XV, escola que não renovou o convênio em 2006; e
- Apenas 9 bolsistas procederam, como bolsistas em 2004, do próprio Centro Educacional Pinheiros.

Assim identificou-se que dos 152 bolsistas atendidos pelo Centro Educacional Pinheiros em 2006, apenas 25 eram bolsistas (16,4%) antigos e 127 bolsistas novos. Dados que comprovam a inclusão de novos bolsistas em 2006 e desvelam o discurso de que o Centro Educacional Pinheiros retornou para atender aos bolsistas egressos do Colégio Luís XV.

Somando-se a esses os outros 30 novos alunos bolsistas (ver tabela 22, coluna 10), incluídos em 2006, (2 no Jd. Recanto do Saber e 28 no Colégio Padrão), temos um total de 157 novos bolsistas em 2006. Chama a atenção, ainda tabela 22, que a maior parte desses 157 (100%) novos bolsistas havia iniciado seus estudos antes da bolsa. Desses, apenas 10 alunos (6,4%) estavam na 1ª série e 2ª etapa, os demais 147 bolsistas (93,6%) já se encontravam em séries avançadas quando ganharam bolsa de estudo.

Da mesma forma, a tabela 24, abaixo, com dados apenas de bolsistas das escolas que iniciaram convênio em 2004, evidencia que a maior parte dos alunos, cerca de 76,5%, já tinha tido acesso à escola antes de receber a bolsa de estudo. Fato este que mostra que o poder público estava desobrigado de conceder bolsa para eles.

Tabela 24 - Situação escolar dos alunos bolsistas, no primeiro ano de convênio do ano de 2004 no município de Nova Iguaçu

Nº	ESCOLAS CONVENIADAS	TOTAL EM 2004	NA 1ª SÉRIE / 2ª ETAPA	%	OUTRAS SÉRIES	%
3	Colégio Silva Piassá Ltda	50	12	-	38	-
4	Instituto Paulo Freire Ltda	30	7	-	23	-
5	Instituto Silveira Brito	50	11	-	39	-
6	Inst. Ed. Ouro Verde Ltda	(50)	-	-	-	-
10	Inst. Ed. Teixeira Carelli	50	9	-	41	-
11	Centro Ed. Pinheiros Ltda	50	8	-	42	-
12	Soc. Ed. Comendador Soares	70	9	-	61	-
14	Centro Escolar Aprendizizes	50*	27	-	19	-
15	Colégio Vilela Ltda	50	7	-	43	-
20	Centro Ed. Rocha Melo Ltda	(50)	-	-	-	-
TOTAL		400	90	22,5%	306	76,5%

Fonte: SEMED/NI, set.2009

NOTAS: Listas dos alunos bolsistas dos anos de 2004 e 2005.

- (1) Os números colocados entre parêntesis não foram considerados nas totalizações, pois incompletos nas horizontais.
- (2) Faltam 4 nomes na listagem dos bolsistas da escola nº 14, por isso a diferença na totalização.

A tabela 24 traz dados apenas de 2004, pois esse é o único ano, anterior a 2005, em que foi possível identificar os novos convênios PROMUBE firmados (total de 10 convênios novos), e ter acesso a maior parte das listagens dos bolsistas. Quanto aos anos anteriores a 2004, ficou patente a falta de transparência no trato da coisa pública, pois não há qualquer dado oficial disponível a propósito do início de cada convênio nem das listas de bolsistas.

A tabela 25 abaixo, destaca a alta rotatividade dos bolsistas entre 2004 e 2005. Ao analisar as listagens dos bolsistas em 2004 e 2005, foi identificada uma acentuada rotatividade de nomes de bolsistas de um ano para outro. Dos 1590 bolsistas de 2004 (total de bolsas com dados completos e, portanto, passíveis de análise), 990 (62,3%) continuaram como bolsistas e 600 (37,7%) deixaram de receber bolsa em 2005. Destes, no entanto, apenas 7,4% (117 bolsistas) deixaram de receber bolsa porque completaram a 4ª ou 8ª séries do segmento escolar oferecido pela conveniada, os demais, 483 (600 - 117) bolsistas de 2004, cerca de 30,4%, distribuídos pelas demais séries, deixaram de ser bolsistas em 2005. Chama a atenção a “rotatividade” na escola nº 17, onde mais de 70% dos alunos deixaram de ser bolsistas entre 2004 e 2005.

**Tabela 25** – Bolsas de estudo no ensino fundamental privado, no ano de 2004 no município de Nova Iguaçu

<b>MOVIMENTO DOS BOLSISTAS DE 2004</b>						
<b>Nº</b>	<b>ESCOLAS CONVENIADAS</b>	<b>Total de bolsistas</b>	<b>Total de saídas</b>	<b>Saídas na 4ª e 8ª séries</b>	<b>Bolsistas em 2005</b>	
1	Inst. Menino Jesus de C. Soares	200	59	31	141	
2	Centro Educacional Modelo	200	70	15	130	
3	Colégio Silva Piassá Ltda	50	10	0	40	
4	Instituto Paulo Freire Ltda	30	14	4	16	
5	Instituto Silveira Brito	50	18	2	32	
6	Inst. Ed. Ouro Verde Ltda	(50)	-	-	-	
7	Es. J. de Moura e Jd Inf. V. Dora	150(-1)*	24	0	125	
8	Colégio Padrão - Equipe Operon	(240)	-	-	-	
9	Colégio Equipe Castelinho Ltda	100	37	0	63	
10	Inst. Ed. Teixeira Carelli	50	9	1	41	
11	Centro Ed. Pinheiros Ltda	(50)	-	-	-	
12	Soc. Ed. Comendador Soares	70	16	0	54	
13	Jd Esc. Recanto do Saber Ltda	183(-1)*	84	19	98	
14	Centro Escolar Aprendizes	50 (-4)*	6	0	40	
15	Colégio Vilela Ltda	50	7	0	43	
16	Soc. Ed. Roda Gigante Ltda	46	15	0	31	
17	S. E. Magalhães Melo (Luís XV)	247	175 (70,8%)	22	72	
18	Instituto Rocha Carvalho	(120)	(28)	(2)	-	
19	Centro Educacional Nemaris	120	56	23	64	
20	Centro Ed. Rocha Melo Ltda	(50)	-	-	-	
21	Complexo Ed. Aero Club Ltda	(50)	-	-	-	
Total de bolsistas analisados		1590	600* (37,7%)	117(7,4%)	990 (62,3%)	
TOTAL GERAL		(2.156)	-	-	-	

FONTE: SEMED, set.2009

NOTAS: listagens de alunos bolsistas anos 2004 e 2005

- (1) Na 3ª coluna (total 2004) há três (3) escolas com o número de bolsas reduzido (- entre parêntesis), pois apesar do quantitativo oficial, fornecido pela SEMED, há nomes repetidos ou em falta nas listas.

Ao comparar-se os dados das tabela 25 com a tabela 22, fica evidente que a maior parte desses ex-bolsistas foi substituída por alunos já na escola e não por alunos na série inicial.

Entre as possíveis hipóteses, para essa rotatividade de bolsistas, destacamos: simples troca de bolsistas, evasão escolar, transferência de escola (para a própria escola conveniada ou outra – visto que no Programa RBS os alunos eram matriculados na escola pública, muitos pais e responsáveis preferiram perder a bolsa a ter o nome de seu filho vinculado à escola pública).

Para identificar a procedência, a origem escolar dos alunos que receberam bolsa, embora já estivessem na escola, procedeu-se à análise de seus históricos escolares. Esse caminho foi descoberto a partir da entrevista de Emílio Araújo, que informou ter identificado pelo histórico escolar de alunos bolsistas que muitos deles tinham vindo de escolas públicas:

Quando matriculamos esses 48 alunos em 2005 no Carelli e Leite, a partir do Programa RBS, nós achamos duas dúzias deles que eram egressos da E.M. Mascarenhas de Moraes. Quando pegamos em 2005 o histórico escolar dos alunos

bolsistas, eles tinham ido da E.M. Mascarenhas de Moraes para o Instituto Carelli e Leite e ficaram com bolsa. Quer dizer, eles tinham vagas na escola pública. (Emílio Araújo, 05 jan.2009 - §62).

Com autorização da SEMED, foi possível o acesso a 124 históricos escolares de alunos bolsistas de 2005 (cerca de 7,6% dos 1628 bolsistas de 2005), antes de serem remetidos às escolas municipais onde estes alunos bolsistas estavam matriculados.

Tabela 26 – Bolsas de estudo no Ensino Fundamental no município de Nova Iguaçu, no ano 2005 (procedência/origem escolar dos bolsistas a partir do histórico escolar)

PROCEDÊNCIA / ORIGEM ESCOLAR DOS BOLSISTAS						
Nº	ESCOLAS CONVENIADAS	EM	EE	PEP - ANB	PEP - AAB	OEP
2	Centro Educacional Modelo		-	-	-	1
3	Colégio Silva Piassá Ltda	2	2	6	4	3
6	Inst. Educacional Ouro Verde	6	2	10	23	1
7	E. J. de Moura e Jd I. Vovó Dora	-	-	-	-	1
8	Colégio Padrão – E. Operon	-	1	-	-	5
11	Centro Ed. Pinheiros Ltda (ano 2006)	-	-	2	1	-
12	Soc. Ed. de Comendador Soares	5	3	6	8	29
15	Colégio Vilela Ltda	1	-	-	-	-
17	S. E. Magalhães N. M. (Luís XV)	-	-	-	-	1
21	Compl. Educacional Aero Club	-	-	-	-	1
<b>Dos 124 históricos analisados</b>		14 (11,3%)	8 (6,4%)	24 (19,3%) 60 (48,4%)	36 (29%)	42 (33,9%)

FONTE: SEMED/NI, set/2009.

NOTAS: Códigos da procedência escolar dos bolsistas:

EM = Escola Pública Municipal

EE = Escola Pública Estadual

PEP = da Própria Escola Privada (aqui uma subdivisão que detalha a situação escolar dos alunos quando passam a receber a bolsa – Alunos Antigos que passam a receber Bolsas ou Alunos Novos com Bolsa)

OEP = de Outra Escola Privada

Os dados colhidos evidenciam que apenas uma pequena parcela dos mesmos “poderia”, não necessariamente, precisar do auxílio da bolsa de estudo para ter acesso ao ensino fundamental. Conforme a tabela 26, acima, apenas 19,3% (24 dos 124 históricos escolares analisados), são alunos que iniciaram o ensino fundamental com bolsa. Os demais, 80,7%, já haviam iniciado o ensino fundamental quando passaram a receber bolsa, alguns na própria escola privada conveniada (29%), outros provindos de outras escolas, públicas municipais ou estaduais ou privadas. Sendo que, parte destes, não quantificada, só passou a receber bolsa quando se matriculou na escola conveniada, a outra parte chegou à escola antes do convênio. Elementos observados, sobretudo, na análise do histórico escolar de bolsistas na escola nº 12 procedentes de OEP (Outra Escola Particular).

Todos esses dados acima comprovam que a maior parte dos alunos bolsistas não necessitava de bolsa de estudo, visto que a maioria já havia iniciado seus estudos quando ganhou bolsa. Neste sentido, pode-se considerar que a maior parte das bolsas constituía-se em privilégio, em subterfúgio para o uso privatista dos recursos da educação, tanto da parte do empresário da educação como dos pais das crianças bolsistas, assim como do político fisiologista.

A caracterização das bolsas como privilégio estaria na forma como eram concedidas, isto é, de forma não isonômica, não universal, na inobservância dos requisitos da Constituição e da LDB: “a questão central está no não cumprimento dos 3 requisitos da LDB para conceder bolsas. [...] essa ilegalidade é histórica em Nova Iguaçu, algo que vai para além do Governo Lindberg” (Emílio Araújo, 07 set.2007, §28). “[...] ilegalidade que sustenta o privilégio, [...] pois o Estado tem de garantir o princípio da isonomia, que garante os benefícios a todas as pessoas indistintamente” (Emílio Araújo, 07 set.2007, §24).

Aliás, embora com o discurso voltado para o interesse do aluno, o Diretor da escola conveniada n. 5 reforça a idéia da bolsa como privilégio. De forma sutil, o diretor defendeu o direito à bolsa e não o direito da criança de acesso ao ensino: “quando o PT entrou, os alunos já tinham direito a 50 bolsas. Agora o aluno perdeu. Tinha um irmão e agora não pode indicar a bolsa de estudo para ele” (Diretor da escola conveniada n. 5, 09 set.2008, §9).

Neste sentido, o privilégio estaria caracterizado na forma como as bolsas eram concedidas, isto é, de forma não isonômica, não universal: “... o privilégio que considera algumas crianças, algumas famílias beneficiárias de um direito para além daquelas famílias que têm as crianças na escola pública” (Emílio Araújo, 07 set.2007, §24).

A lógica de se achar privilegiado por ganhar uma bolsa de estudo, muitas vezes já estando estudando na escola privada, se cruza com a lógica fisiológica, patrimonialista e privatista com que são tratados os recursos da educação. A propósito comenta Emílio,

[...] é um absurdo você ter crianças que entram em filas no final e início do ano, batem às portas do Conselho Tutelar, da Promotoria da Infância para garantir vagas numa escola pública, enquanto outras pegam uma ponte via vereador, via amigo, e vão direto para uma escola privada com bolsa paga pela Prefeitura. (Emílio Araújo, 07 set.2007, §26).

Este privilégio ficou evidenciado quando muitos pais preferiram manter os filhos na escola privada a tê-los vinculados a uma escola pública, portanto, sem bolsa, quando o Governo Lindberg criou o Programa RBS. O RBS, como já visto, matricula a criança na escola pública e solicita serviço letivo à escola privada através de bolsa:

Isso levou de imediato a uma redução do número de bolsas, pois muitos pais preferiram sair do novo programa e ir para a escola privada a ficar vinculado a uma escola pública. De repente mais de 500 famílias passaram a ter condição de pagar a escola privada, pois não havia vaga na escola pública. (Emílio Araújo, 05 jan.2009, §44).

Da mesma forma, quando em 2009 o Município cumpriu o requisito legal de providenciar vagas e quis matricular os alunos bolsistas na escola pública para encerrar o programa de bolsas, os pais se opuseram. Eles mostraram uma concepção privatista frente à coisa pública. O que remete ao embate histórico na educação brasileira em torno da liberdade de escolher onde estudar, desde que o Estado financie a escolha. Eles “não queriam seus filhos na escola pública, eles queriam que o Município continuasse pagando as bolsas. Eles entendiam que o Estado tinha a obrigação de pagar bolsas para os filhos estudarem na escola privada”. (Jailson de Souza e Silva, 18 maio.2009, §1c). No entanto, como a manutenção da política de bolsas tendia a abrir espaço para o retorno de seu uso político como privilégio e troca de favor político, o Governo Lindberg, conforme o Secretário de Educação, apesar da oposição dos pais, decidiu acabar com as bolsas. Os pais

Fizeram pressão, mobilizações, mas conseguimos reverter o processo porque a oferta de vagas impedia legalmente que continuássemos a pagar as bolsas. (...) Até porque politicamente era muito ruim, pois abria brecha para que essa política pudesse retornar em anos futuros. Por isso fomos tão radicais com o seu término. (Jailson de Souza e Silva, 18 maio/2009, §1c).

Outra evidência de que as bolsas constituíam-se em privilégio, advém do fato de algumas escolas romperem o convênio ao serem pressionadas pelo Governo por causa de irregularidades, como por exemplo, cobrança de mensalidades. A evidência está no fato de que não houve como consequência demanda na área por vagas na escola pública:

[...] ou porque forçamos as escolas, vou dar um exemplo o Instituto Rocha Carvalho [...]. Esta escola que tinha 93 bolsas, ficou no programa de bolsas até meados de 2005, pois além de receber as bolsas, cobrava a mensalidade dos pais<sup>71</sup>. Dizia que era por conta do curso de informática, um curso no horário curricular. Ora, se no horário curricular, dizia o Ministério Público, ela não poderia cobrar além do que a

<sup>71</sup> Foram encontrados na SEMED registros de ocorrências de cobrança de renovação de matrícula de alunos bolsistas. Ver no ANEXO L cópia de um deles, em que “a responsável da aluna (...), esteve na SEMED dia 27/11/2006 informando que o colégio (Padrão) está cobrando renovação de matrícula no valor de R\$ 220,00”.

Prefeitura pagava. Como começamos a declarar aos pais que eles não eram obrigados a pagar mensalidade, a escola rompeu o contrato com a Prefeitura. E aí [...], os pais que perderam as bolsas no Rocha Carvalho subitamente passaram a ter recurso para bancar seus filhos na escola privada? Pois não houve na área solicitação de 100 matrículas articuladas a esta situação. (Emílio Araújo, 05 jan.2009, §44).

Se, por um lado, a concessão de bolsas para alunos não-carentes, já na escola, se constitui em privilégio, para o aluno carente, contraditoriamente, pode representar elemento estigmatizador e, na prática, a negação do direito de acesso ao ensino. Como observou Oliveira,

No que diz respeito aos bens de consumo coletivo e, particularmente, na área da educação, a diferenciação entre os que 'podem e os que não podem pagar' pode representar elemento estigmatizador dos desfavorecidos, gerando, na prática, na negação do direito, tornando tais serviços, quando gratuitos, 'concessão' de administradores benevolentes, e não um direito do cidadão. (OLIVEIRA, 1995, p. 14 – no capítulo 2).

Os gastos com a manutenção da criança na escola privada, na prática parecem impedir a presença do aluno pobre na rede privada. Mesmo porque o discurso de que a bolsa é um recurso transitório para garantir o acesso do aluno pobre ao ensino acaba sendo contraditório, pois esbarra na realidade dos fatos:

Esta é uma outra problemática do aluno que estuda na rede privada. Se ele é bolsista, dá a impressão que ele não vai ter despesa, (...). Há muitos alunos saindo, reclamando justamente dos custos. Uma senhora veio reclamar porque o material para seus dois filhos ficou quase mil reais, e ela não tinha como bancar. E nós encaixamos esses alunos na rede municipal. Como o pobre vai pagar...? Por causa de 67 reais, o valor da bolsa, o pai mantém o filho na escola privada achando que é o máximo, mas gastando muito. O aluno bolsista termina saindo muito mais caro para a família. Além do valor das bolsas, (...) os responsáveis pelos alunos cobrem tudo. (Cleuza Miguens, 08 ago.2008, §13).

Assim, o argumento de que a bolsa visa dar à criança carente acesso ao ensino pode revelar-se falacioso, pois para que uma bolsa possa, de fato, garantir o acesso do empobrecido ao ensino sem vaga na escola pública precisaria cobrir também as demais despesas com a sua manutenção na escola privada, caso contrário é uma farsa... Neste sentido, observa de forma oportuna Edinez dos Reis:

A importância (da bolsa de estudo) só se dá no campo da prática de uma política reacionária e escusa que procura tirar vantagem das deficiências do poder público na área da educação, que se aproveita das necessidades iminentes da população carente de se conseguir uma vaga na rede de ensino, fazendo disso uma prática assistencialista cujo objetivo é a autopromoção dessa própria política. (Edinez Ferreira dos Reis, 09 mar.2009, §11).

Os argumentos contrários a esse tipo de bolsa ganham força quando se percebe associados à sua manutenção a proposital política de precarização e de empobrecimento da educação pública, que parece querer abrir caminhos aos interesses privados. O que será tratado no próximo item.

Em maio de 2009, quando extinto o RBS, nenhum ex-bolsista estava fora da escola. Dos ex-bolsistas, conforme o Secretário de Educação, uma parte foi para a escola pública e outra preferiu ir para escola privada: “Boa parte dos bolsistas tinha um perfil de pais que podia pagar o ensino do filho e preferiam continuar na escola privada”. Das 179 crianças na lista de espera por vaga na escola, nenhuma era ex-bolsista: “São 179 crianças na lista. Nenhuma ex-bolsista do Programa Solicitação de Bens e Serviços.” (Jailson de Souza, 18 maio/2009, §2).

### 5.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO AO ENSINO

#### 5.3.1 Controle social sobre a oferta de vagas

Conforme depoimentos e dados de pesquisa, “A oferta de vagas não só são defasadas em relação às demandas, como também não há qualquer investimento por parte do poder público para ampliação dessas vagas”. (Edinez dos Reis, 09/03/2009, §7). Em consequência, saber como tem se dado o processo de controle sobre a mesma foi prioridade nas entrevistas.

Quanto ao controle social sobre as políticas de acesso ao ensino, mais especificamente sobre a oferta de vagas nas redes públicas desenvolvidas seja pelo Município, seja pelo Estado, as entrevistas mostraram variadas ações por parte do Sindicato:

O SEPE tem, ao longo dos anos, adotado medidas diversificadas que vão desde de ações jurídicas nas instâncias competentes do Ministério Público<sup>72</sup> até a denúncias amplamente divulgadas na imprensa, além de procurar mobilizar a categoria para cobrar das autoridades”. (Edinez dos Reis, 09 mar.2009, §7).

<sup>72</sup> Há, por exemplo, uma representação do SEPE no Ministério Público como Tutela Coletiva, Processo Inquérito IC 1450/06, de 28/08/2007.

O SEPE-Nova Iguaçu deu entrada de uma ação na Vara da Infância e Juventude para cobrar respeito do Governo Estadual ao direito ao ensino. Disse a diretora que o processo surtiu efeito, embora não bem o procurado: “Surtiu efeito, mas não exatamente como queríamos. E eles acabaram municipalizando as escolas. Fizemos isso por conta de sérios problemas da rede estadual na área da Estrada de Madureira”.<sup>73</sup> (Lidiane Lobo, 16/07/2009, § 16 – grifo nosso).

Em relação às exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, artigo 53, inciso V) que assegura à criança e ao adolescente o “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”, a Secretária de Educação afirmou:

Tivemos um embate um tanto conflitante com o [...] juiz da Primeira Vara da Criança e do Adolescente, que manda e a gente tem de obedecer. Ele foi claro comigo: ‘eu não estou perguntando se tem a vaga. Eu estou mandando que se cumpra’. Aí não vou negar, a gente cumpriu. E aí entra aquele mais um na sala de aula, pois ele disse: ‘olha, bota no corredor, bota no chão, bota onde tiver espaço. Mas é para colocar nesta escola’. E aumentamos mais uma carteira. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §29).

Este fato está relacionado a um depoimento anônimo de uma pessoa da SEMED que, em 2007, disse ao pesquisador que muitos pais estavam “atrapalhando”, pois estavam recorrendo ao ECA para garantir vaga na escola pública perto de casa (SEMED). E o Juiz teria mandado cumprir o ECA, sem considerar que esta decisão também tem implicações na qualidade da educação, devido ao excesso de alunos em sala de aula. Neste sentido, o segundo Governo Lindberg fez um ajuste de condutas com o Ministério Público para resolver o problema da oferta de vagas e proceder à extinção das bolsas:

Há um dispositivo constitucional que diz que você tem de garantir matrículas para crianças de 6 a 14 anos. Então fizemos um ajuste de condutas com o Ministério Público, que foi muito respeitoso. A Promotora deixou claro que era contra a tentativa de matricular a qualquer custo. Porque se você matricula a qualquer custo, as salas ficam com 50 alunos, e você piora profundamente a qualidade. Então há que ter um acordo com o Município para que ele invista de fato em condições que não seja simplesmente matricular por matricular. Matricular por matricular coloca-se as crianças em escolas em condições super precárias, sem professor, em salas com 50 alunos, e cumpre a obrigação. Então fizemos um ajuste de condutas envolvendo esses termos. (Jailson de Souza e Silva, 18 maio.2009, §6).

Em relação ao número excessivo de alunos em sala de aula, “o SEPE tem feito a denúncia e a cobrança aos governos. E uma denúncia sistemática, pois é uma situação que perdura”. (Lidiane Lobo, 16/07/2009, §16).

<sup>73</sup> Trata-se aqui da área da URG V – KM 32, onde haveria falta de vagas (ver Capítulo 5.3.3).

A respeito do controle social das políticas para o ensino infantil, o SEPE, conforme esta mesma diretora, entrou com uma ação em relação às creches:

A Prefeitura estava tirando professores das creches do turno da tarde, sob a alegação de que à tarde as creches não precisavam de professores pois as crianças dormiam o tempo todo. [...] Alegava que não havia necessidade neste momento de atividade educativa direcionada. [...], denunciemos na Vara da Infância e Juventude, e o Governo fez concurso para monitor de creches. O que acabou somando à rede um grupo fortíssimo de profissionais em estágio probatório, e com a ajuda deles conseguimos recolocar os professores nas creches à tarde. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §16).

### 5.3.2 Gestão da educação

Diferentemente dos governos anteriores, as entrevistas demonstraram que o Governo Lindberg procedeu a uma série de iniciativas em prol da democratização da educação do Município de Nova Iguaçu: eleições de diretores de escolas municipais em 2006 e 2009, de Conselhos Escolares em 2008, realizou a 1ª Conferência Municipal de Educação em 2008, entre outras iniciativas, como sediar dois Fóruns Mundiais de Educação, realizou o primeiro no Município, o segundo na Baixada Fluminense.

Neste sentido, embora reconheça que “esperava mais” do Governo Lindberg, a direção do SEPE admite que houve avanços na questão da gestão democrática da educação:

Por ser um Governo oriundo dos movimentos sociais, de um Partido que se construiu defendendo bandeiras históricas dos sindicatos, por ter pessoas que até ontem estavam com a gente nos movimentos, nós esperávamos mais. O SEPE considera que foi um avanço, por exemplo, a eleição de diretores, embora identifique erros na condução. Mas isso não veio de graça, veio por conta de uma luta, coisa que talvez não aconteceria em um outro Governo. Ao mesmo tempo, é interessante para este Governo também fazer a eleição de diretores. A eleição dos Conselhos Escolares é um outro exemplo de avanço” (Lidiane Lobo, entr. em 16/07/2009, §11).

#### 5.3.2.1 Eleição de diretores

A eleição de diretores das escolas municipais em 2006, embora reconhecida “como uma conquista social” pela ex-Secretária, “aconteceu por Decreto do Governo, porque tínhamos algumas apreensões de que não fosse passar na Câmara de Vereadores”. (Marli Freitas, 27/11/2008, §34). Da mesma forma, a eleição de diretores escolares e coordenadores

políticos pedagógicos, aconteceu por Decreto, Decreto nº 8.314, de 05 de março de 2008, apesar de ter sido precedido por discussões com o SEPE no Fórum Pedagógico em 18 de fevereiro.

### 5.3.2.2 Gestão da educação – conselhos escolares

No campo da transparência e da democracia na educação, a Secretária de Educação declarou em entrevista como foi o processo de implantação dos Conselhos Escolares:

[...] primeiramente fizemos a eleição de diretores de escolas, mas como só isso não garante a gestão almejada, implementamos os Conselhos Escolares. Fizemos todo um processo de preparação para a formação dos Conselhos Escolares, projeto financiado pela UNICEF [...]. Realizamos em cada escola, a essa altura 102 escolas, no mínimo três encontros. [...] Chegamos ao Fórum dos Conselhos com representatividade de todas as escolas, turmas e segmentos. Durante 10 dias aconteceram fóruns locais em que discutimos, tiramos os candidatos, fizemos as votações. Enfim, consolidamos os Conselhos Escolares. (Marli Freitas, 03 maio/2008, §31).

A propósito, apesar de referir-se às eleições para a implantação dos Conselhos Escolares como um avanço democrático do Governo Lindberg, a diretora do SEPE aponta os limites dos mesmos: “Por outro lado, não tem jeito, por mais que haja eleição de Conselhos Escolares, trata-se também de uma questão cultural, é preciso trabalhar muito para que esses Conselhos tenham de fato uma atuação mais incisiva. Hoje, são poucos os que funcionam de verdade. Mas eles existem.” (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §11 – grifo nosso).

Preocupado com o seu legado para a educação municipal, o Governo Lindberg, conforme o Secretário de Educação, tem tomado uma série de iniciativas para que a gestão democrática da educação se efetive como política de Estado:

Hoje a nossa preocupação fundamental está no legado (da gestão Lindberg na educação). Por isso, estamos revisando o plano de cargos e salários do magistério, garantindo a ‘conta escola’. Estamos fazendo um Projeto de Lei para garantir o repasse de recursos às escolas. Pois as escolas precisam ter maior autonomia em três sentidos: Trata-se de uma rede, mas as escolas precisam ter maior autonomia financeira, maior autonomia administrativa e maior autonomia pedagógica, principalmente pedagógica. Cada uma deverá construir, aprovar e implementar o seu projeto político pedagógico. A escola elegeu sua direção e o coordenador político pedagógico, e vai tocar o Plano Político Pedagógico. Criamos as Ouvidorias com mandato, portanto não pode ser retirado; estamos fortalecendo os Conselhos Escolares; até este mês vamos completar a contratação de 930 profissionais da

educação, entre professores e monitores de educação infantil. Quase 20% dos profissionais da rede são novos. E isto fortalece uma outra proposta, a republicana, democrática, com responsabilidade dos atores da escola. Esse é o legado da gestão Lindberg na educação. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §14).

### 5.3.2.3 Gestão da educação e clientelismo

Algumas entrevistas trouxeram à tona situações em que o clientelismo e o fisiologismo estiveram atravessando a gestão da educação municipal.

O clientelismo e o fisiologismo também se fizeram fortemente presentes durante as primeiras eleições de diretores das Escolas Municipais de Nova Iguaçu. Conforme a diretora do SEPE, em 2006 houve apenas uma chapa para concorrer à eleição de diretor da E.M. Douglas Brasil<sup>74</sup>. Conforme a professora, trata-se de um ambiente onde a ex-proprietária desta escola municipalizada, anteriormente nomeada diretora e eleita em 2006, apesar de não ser funcionária da rede municipal de educação, mantém uma relação “familiar” (domínio), onde ninguém ousou lançar uma chapa de oposição. A escola tem como “patrono”<sup>75</sup> um importante político fisiológico local do PMDB e suas salas superlotadas chegam a comportar 80 alunos...”(!) (Diretora do SEPE n. 1, junho de 2007).

Em 2009, durante nova eleição para diretores das escolas da rede municipal, esta mesma escola foi objeto de árdua disputa política em torno da manutenção da mesma pessoa na sua direção. Desta vez, apesar da pressão de políticos da oposição, que chegaram a chamá-lo de autoritário, o então Secretário de Educação manteve posição firme, em acordo com o Decreto, não aceitando que a mesma concorresse à reeleição pois não era funcionária da rede. Estas reações ao processo de democratização das escolas mostram quanto os políticos locais têm dificuldade para trabalharem na lógica republicana.

Certo militante sindical, da área de endemias, relatou que sua irmã, diretora de uma escola municipal, veio dizer a uma liderança dos Mata-Mosquitos e primeiro suplente de Vereador pelo PT em 2008 em Nova Iguaçu, que já não poderia mais apoiá-lo como candidato a Vereador, pois o Vereador “x” passara a ser o patrono da sua escola. E que, por

<sup>74</sup> A E.M. Douglas Brasil, anteriormente denominada Garrastazu Médici, recebeu esse nome em homenagem a um de seus alunos, umas das 30 pessoas sem qualquer passagem policial, a maioria negra, jovem e trabalhadora, executadas em Nova Iguaçu e Queimados por um bando de “policiais” na noite de 31 de março de 2005. “Chacina da Baixada”, como ficou conhecida, acentuada pelo inescrupuloso uso político dos insepultos e pelos interesses antagônicos atravessando as tentativas de mobilização social e de criação do Fórum Reage Baixada.

<sup>75</sup> Patrono do latim *patronus*, *i*, protetor dos plebeus, advogado, defensor, antigo senhor de um liberto.

ser referência da escola, a diretora deveria passar a apoiar o Vereador “patrono”. (Encontro casual n. 4, 11/03/2009).

Quando a escola é de qualidade, é considerada referência educacional, a grande questão passa a ser a disputa por matrícula na escola pública: “Aqui no Centro a briga [...] dos pais é para matricular seus filhos na E.M. Monteiro Lobato, que é considerada uma escola modelo, escola de referência. É uma pressão política muito grande” (Jailson de Souza, 18 maio/2009 §5). O fato de o gestor público privilegiar a qualidade de algumas escolas vitrines, de não universalizar a qualidade das escolas públicas, pode potencializar a relação clientelista e fisiológica na disputa por vagas, pois leva a “uma pressão política muito grande” pelo privilégio. Isto se a efetivação da matrícula não for pautada por critérios universais: “Mas seguimos, continuou o Secretário, o princípio da moradia e da ordem de solicitação”. (Jailson de Souza, 18 maio/2009 ,§5).

Aliás, tudo indica que a falta de vagas, e vagas com qualidade, pode estar associada ao uso clientelista da educação pública, isto é, o fato de ter poucas vagas disponíveis e de qualidade leva as pessoas a ficarem “reféns” da prática fisiológica para a obtenção de vaga na escola pública ou concessão de bolsa para estudar na rede privada. Exemplar é o que revelou um professor da Rede Estadual de Educação, ele que trabalha na E.E. Venina Corrêa, homônima da Escola Municipal. Em depoimento, disse que viveu uma situação curiosa no passado: “cansei de receber pessoas na escola estadual, encaminhadas com carta de vereador para matriculem-se na escola pública do Município, e, observou o professor, essas pessoas só conseguiam se matricular com carta de vereador” (Encontro casual n. 1, em 11 mar.2008).

Para o Secretário de Educação, o grande desafio em Nova Iguaçu está em garantir que a gestão do Município se pautem pelo espírito republicano. A sua intervenção aborda as questões da gestão política do Estado e da cultura política em relação à coisa pública (descaso, igualdade de direitos):

O grande desafio daqui, e do Brasil, é a questão da gestão republicana. Tratar igualmente a todos. Ter mecanismos democráticos de discussão. Transparência em torno dos recursos, respeito aos concursos. Estamos tendo uma grande discussão com os profissionais da educação em torno do legado deste governo, o de criar uma estrutura que garanta uma política permanente: A escola republicana. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §17).

Dirigindo-se ao mural em sua sala, o Secretário chamou a atenção do pesquisador para o conteúdo de uma frase que denominou “princípio da escola republicana” e completou:

Veja ali escrito no nosso mural, por exemplo, como princípio da escola republicana, e estamos criando condições para isso já em junho: ‘as crianças não podem sair mais cedo da escola’. Isso é básico. A escola privada não admite isto. E têm razão, os pais fizeram um contrato com a escola, que deve ser cumprido de forma plena. Não podem voltar de jeito algum. Vamos transformar isto num fato excepcional. Se tiver criança fora da escola, vamos ver quem é o responsável. Se for o caso vamos abrir sindicância. É um absurdo a criança ficar sem aula. Por isso estamos chamando novos professores; não vai haver problemas de carência de professores, estamos resolvendo problemas de alimentação, de água, problemas de infra-estrutura, de obras básicas, mas as crianças não podem voltar mais cedo. [...]. Isto de liberar as crianças, acontece todos os dias, por qualquer motivo. Há coisas básicas na gestão escolar cotidiana que, se conseguirmos implantar, mudam a cultura. (Jailson de Souza, 18 maio.2009 §17 – grifo nosso).

Complementando o pensamento do Secretário, pode-se dizer que provavelmente esta nova postura irá refletir na qualidade da escola pública. Por outro lado, certamente encontrará muita resistência pois há muita dificuldade no meio público de assimilar a idéia de controle sobre o serviço público.

Apesar da aparente proximidade, as relações do SEPE, ou melhor, de parte da direção do SEPE com o Governo Lindberg não foram assim tão amistosas. Em 15/07/2009, ao apresentar em audiência aos professores da rede a proposta de Plano de Cargos e Salários, Lindberg foi para o embate com a Direção do SEPE “procurando jogar a categoria contra a direção do sindicato”. conforme diretores do SEPE, o Governo apresentou a proposta, e em seguida o Sindicato pode apresentar sua posição: “fizemos uma intervenção bem arrumadinha, disse Leila”,

[...] nossa intervenção foi muito aplaudida, complementou Lidiane, pois não atacamos a proposta do Governo, reconhecemos os avanços e pontuamos tudo aquilo que se apresentava como problemático. [...] nossa intenção não era disputar com Lindberg, mas apresentar nossa posição. E nisso fomos muito aplaudidos. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §5).

Mas, continuou Leila,

[...] quando o professor Luís Fernando, falando em nome próprio, tomou a palavra atacando o Lindberg, o Prefeito, procurando jogar a categoria contra a direção do Sindicato, disse em público que o Luís Fernando era do SEPE e que o SEPE era contra o aumento salarial. Promoveu um verdadeiro espetáculo, dizendo que iria retirar a proposta de aumento. (Leila Xavier, 16/07/2009, §4).

Para a Direção a intervenção do Luís foi uma oportunidade para o Lindberg desmoralizar o sindicato. Conforme os diretores do SEPE, o Governo utilizou-se de uma intervenção isolada para dizer que o sindicato é contra o Plano de Cargos e Salários (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §5).

O SEPE identificou uma relação das políticas de educação do Governo Lindberg com o neoliberalismo. A Diretora do SEPE assim se manifestou:

Eu gostaria de falar do significado da chegada do Jailson à Secretaria de Educação. [...] surpreende a forma como ele tem feito para implementar aqui o projeto neoliberal [...]. Trata-se de uma disputa de projetos o tempo todo. Se por um lado não vemos grandes mudanças de concepção, por outro, se dispõe ao embate de projetos. Ontem, por exemplo, achei uma coisa interessante, pois outros governos não fizeram isso, colocou 4 mil professores num espaço e foi para a disputa de projetos, o Governo apresentou seu projeto e o SEPE teve a oportunidade de apresentar o seu. Mesmo com todos os problemas, é algo interessante a ser analisado, pois dá para se perceber como o projeto neoliberal está chegando com força. [...] estou querendo dizer é que não mudou **a concepção neoliberal deste Governo**. Os Secretários de Educação, a Marli, o Mário e agora o Jailson, todos eles desenvolveram uma concepção neoliberal na educação. Estou me referindo aqui à qualidade com que isso é feito com a chegada do Jailson [...] agora está muito bem feito, mais amarrado, a forma categórica com que se implementa isso. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §23 – grifo nosso).

Perguntada por que as políticas de educação de Lindberg deveriam ser caracterizadas como neoliberais, a representante do Sindicato respondeu:

[...] passei para você [...] um documento do Governo, que é a avaliação por desempenho,<sup>76</sup> onde se busca vincular o nosso salário a uma lógica do desempenho profissional, na verdade uma culpabilização do profissional pelos problemas da escola pública. [...] No projeto que eles apresentaram inicialmente, e depois recuaram por conta da pressão, vinha que a comunidade escolar deveria avaliar a atuação de cada um dos professores. Assim, dentro de uma escola, cada professor teria um salário diferente por conta da sua avaliação. Ao mesmo tempo esses critérios deveriam ser construídos pela comunidade, critérios subjetivos, por exemplo, a aprovação de alunos poderia ser considerada um critério, a evasão, etc. [...] Não são considerados outros fatores como alimentação escolar, estrutura da escola, família, número de alunos em sala, questão salarial, etc. O que Jailson está fazendo é [...] vincular os problemas da educação pública ao plano de carreira. Digo Jailson, pois a sua chegada permitiu que essas questões adquirissem mais organização. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §23 – grifo nosso).

### 5.3.3 Política de municipalização das escolas públicas e a oferta de vagas

Um outro aspecto importante para a pesquisa era verificar se a municipalização tinha tido consequência na e para a política de concessão de bolsas de estudo. Aqui cabe um parêntesis para a legislação relativa à municipalização desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro desde 1984. Três normatizações vêm conduzindo o processo de municipalização da educação pré-escolar (educação infantil) e do ensino fundamental no RJ, a Resolução n°

<sup>76</sup> Lidiane referia-se ao Projeto de Lei, divulgado pelo Governo municipal em julho de 2009, que “altera o Plano de Carreira e Remuneração do Quadro de Pessoal do Magistério Municipal de Nova Iguaçu”.

1.411/87, a Lei nº 2332/94 e a Lei nº 4528/05, esta com nova redação dada pela Lei nº 5.311/08. Elas mostram que o Estado está decidido a eximir-se da responsabilidade para com a educação infantil e o ensino fundamental.

Sobre o histórico da Municipalização no RJ, a Secretaria Estadual de Educação, assim se manifesta em seu sítio:

O Programa de Municipalização do Ensino no Estado do Rio de Janeiro tem por base legal a Lei nº 5.692/71. Sua implementação em nosso estado tem origem no I Fórum de Secretários Municipais de Educação em 1984. Foram realizados vários encontros, seminários e reuniões que culminaram com a edição da Resolução nº 1.411/87, de 03/12/87. Sua implementação deu-se a partir de fevereiro de 1988, com a adesão inicial de 17 municípios e repasse de 317 unidades escolares estaduais. Atualmente, 90 municípios integram este programa envolvendo 1354 escolas estaduais repassadas à Administração municipal, além de ações conjuntas de parceria entre Estado e Municípios. (SEE/RJ, 2004 – 2007)<sup>77</sup>

A Lei nº 2.332,<sup>78</sup> de 05 de outubro de 1994, em vigor em 25/06/2009, do Governador Nilo Batista, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental:

Fica autorizado o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré-Escolar e de Ensino Fundamental, com vista à transferência aos municípios, pelo Estado, da responsabilidade por encargos e serviços da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, observados os princípios e normas estabelecidos nesta Lei. (Lei nº 2.332/94, Art. 1º)

Ao mesmo tempo, a Lei nº 2.332/94, define que esse processo de transferência de responsabilidade do Estado para o Município será de forma gradual e progressiva:

A transferência da responsabilidade por serviços educacionais a que se refere esta Lei far-se-á de forma gradual e progressiva, sem que implique, necessariamente, a assunção, pelo município, do funcionamento e organização em todas as escolas estaduais de Educação Pré-Escolar e de Ensino Fundamental sediadas na respectiva área geográfica, podendo restringir-se a encargos e serviços que, pela sua natureza, possam ser melhor executados pelas administrações locais. (Lei nº 2.332/94, Art. 2º)

A Lei nº 2.332/94, no entanto, mais parece um parêntesis legal, pois o processo de municipalização vem sendo conduzido fundamentalmente pela Resolução da SEE nº 1.411/87 e a Lei nº 4528,<sup>79</sup> de 28 de março de 2005, com nova redação dada pela Lei nº 5.311/2008, que determina no art. 61 que até 2010 o Estado estará cessando a oferta de educação infantil:

<sup>77</sup> Fonte: <http://www.see.rj.gov.br/index5.aspx?tipo=categ&idcategoria=257&idsecao=71&spid=6> acesso em 30/07/2007 (não mais disponível)

<sup>78</sup> <http://www.alerjln1.alerj.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/PageLeisOrdinarias?> Baixado em 25/06/2009

<sup>79</sup> <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF> Acesso 13/011/2010.

O Estado, através das escolas de sua rede pública, deverá, até o ano de 2010, nos termos do Programa de **Municipalização** do Ensino do Estado do Rio de Janeiro – PROMURJ – Resolução SEE nº. 1.411/03 de dezembro de 1987, cessar a oferta de educação infantil, realizando, a partir da publicação desta Lei, o planejamento gradativo de encerramento das atividades nesta etapa da educação básica. (art. 61, Lei nº 4528/05).

Inicialmente a Governadora Rosinha Garotinho vetou este art. 61, mas a ALERJ derrubou o veto. O art. 62, também com nova redação em 2008, que determina, “O Estado, através das escolas de sua rede pública, deverá, no prazo de dez anos, a contar da data de publicação desta Lei, suspender a oferta de ensino fundamental nas séries iniciais até a quarta ou equivalente” (art. 62, Lei/RJ nº 4528/05), também foi vetado pela Governadora. Mas a ALERJ novamente derrubou o veto. Posteriormente foi declarado inconstitucional - Representação de Inconstitucionalidade nº 49/2007.

No entanto, mesmo declarada sua inconstitucionalidade, na prática o Estado segue, como as entrevistas mostraram, com o processo da municipalização do ensino fundamental. Ednez dos Reis, Diretora Sindical, foi enfática em relação a isso: “A municipalização tem ocorrido na cidade de Nova Iguaçu de forma aleatória, (...) não representando de forma nenhuma ampliação de vagas”. A municipalização, conforme a Diretora do SEPE, nada mais foi que “uma forma encontrada pelos governos estaduais de minimizar sua responsabilidade com o ensino fundamental.” (Edinez dos Reis, 09/03/2009, §5).

A questão da oferta de vagas pelo Município, como demonstrou Cleuza Miguens, está ligada à desresponsabilização do Estado do RJ com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries:

Estamos vendo na televisão que o Estado do Rio já abriu a matrícula para 2009. E está anunciando que é para fazer matrícula pela Internet, mas está dizendo que as matrículas são para o 6º ano (antiga 5ª série) do ensino fundamental e o 1º ano do ensino médio. Isto significa que a educação infantil e o ensino fundamental até o 5º ano ficam sob a responsabilidade dos municípios. (Cleuza Miguens, 10/11/2008, §21).

Os depoimentos permitem afirmar que em relação à municipalização o Estado utilizou-se de uma forma “técnica” de agir, em que não se considerou a realidade de cada Município. Simplesmente decretou-se “execute-se”. Não se levou em conta que nem todos os municípios e bairros estão preparados para substituir o Estado na oferta do ensino infantil e ensino fundamental (Cleuza Miguens, 10 nov.2008, §21).

Quando, no final de 2008, o Governo Lindberg encerrou o programa RBS, a ex-Secretária de Educação se pronunciou sobre as reais condições para todas as crianças do Município terem garantida a possibilidade de acesso ao ensino: Hoje “Não é possível. Só será possível a partir do momento em que ampliarmos o número de vagas da própria rede. [...] No todo, teríamos que conceder quase 400 bolsas para 2009.” (Marli Freitas, 27 nov.2008, §36).

E após tecer considerações sobre o problema de vagas em Comendador Soares, Austin e Km 32, comentou:

[...] no Km 32, onde está o Centro Educacional Pinheiros (...) até criamos uma escola. Alugamos a El Shadai, uma escola muito pequena, 8 turmas, que não atende a procura por vagas. E a outra escola que temos ali fica dentro da Associação de Moradores. Então lá não há vagas. E o Estado lá acabou com as turmas de 1ª à 4ª séries. Agora, em contrapartida, o que ele coloca é a municipalização. Mas estamos há mais de um ano neste processo [...] é um processo que já está bem adiantado, mas que a pressão do SEPE e da direção de dois CIEPs [...] fez o Prefeito recuar. Uma questão muito política. O SEPE é contrário à municipalização [...]. Para finalizar, [...] se não houver municipalização vai ser o caos. Não vamos conseguir contemplar as solicitações de vagas. (Marli Freitas, 27/11/2008, §36 – grifo nosso).

Assim, para expandir a oferta de vagas na rede municipal e encerrar o Programa RBS, Nova Iguaçu acabou assumindo, no 1º semestre de 2009, 7 unidades escolares do Estado. De acordo com o Secretário de Educação, “A primeira providência nossa para aumentar o número de vagas, que sabíamos ser um dos grandes problemas de Nova Iguaçu (e encerrar o Programa de Bolsas), foi acelerar a municipalização. [...] Municipalizamos cinco CIEPS, uma escola estadual, mais uma Casa da Criança”. (Jailson de Souza, 18/05/2009, §1b). Trata-se de uma autorização provisória, pois o convênio de municipalização deve ser firmado até o final de 2010. São 7 unidades escolares estaduais municipalizadas:

Tabela 27 – Unidades estaduais municipalizadas em 2009 do município de Nova Iguaçu/RJ

NOME DA UNIDADE ESCOLAR	BAIRRO	OBSERVAÇÕES
CIEP 071 - Maximiliano Ribeiro	Jd Iguaçu	
CIEP 099 – Dr. Bolívar	Carmari	
CIEP 022 – Presidente Getúlio Vargas	Bairro da Luz	
CIEP 325 Astralgésilo de Atayde	URG Km 32	
CIEP 373 - Brigadeiro Teixeira	URG Km 32	
E.E. Jaceruba	Jaceruba	escola no meio rural, com oferta de EF até 4ª série, com a perspectiva de retornar a atender até a 8ª série
Casa da Criança de Miguel Couto	Miguel Couto	escola destinada eminentemente à ed. infantil

FONTE: SEMED/NI, jul.2009

NOTA: Dados fornecidos por Mário Pires Simões, Secretário Adjunto de Práticas Pedagógicas.

Conforme Mário Pires Simões, Secretário Adjunto de Práticas Pedagógicas, os CIEPs nº 071 no Jd. Iguaçu, e os nº 325 e nº 373 na URG Km 32 visam cobrir sobretudo as vagas para alunos bolsistas egressos do Programa RBS. Depoimento confirmado pelo Secretário: “Isso garantiu, principalmente na região de Comendador Soares, onde conseguimos dois CIEPS, as vagas necessárias. Lá no Km 32 conseguimos alugar escolas, além de municipalizar um CIEP próximo”. (Jailson de Souza, 18/05/2009, §1b).

Assim, em maio de 2009, o problema imediato das vagas reduziu-se a 179 crianças na lista de espera fora da escola: “As vagas nós suprimos. Para você ver, no CIEP 171 nós abrimos vagas para o segundo segmento (do ensino fundamental). Nas áreas antigas nós não temos problemas. [...] Algumas escolas estão com listas de espera, aguardando a devida oferta de vagas. São 179 crianças na lista.” (Jailson de Souza, 18J maio.2009, §2 – grifo nosso).

Essas 179 crianças na lista de espera “estão distribuídas pelo Município, principalmente no Km 32, Cabuçu e lugares mais distantes. São crianças fora da escola, muitas delas de 4, 5 anos. O nosso desafio, hoje, é matricular estas crianças até 27 de maio. [...] Porque esta é a data máxima para registro no censo educacional, que permite o acesso aos recursos do FUNDEB.” (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §3).

Esta municipalização forçada, municipalização sob a coerção da desqualificação da escola, levou localidades do Município, como a Região da Estrada de Madureira (Km 32 e adjacências), Austin e Comendador Soares, a viverem até recentemente uma situação trágica e absurda devido a não oferta de vagas no ensino fundamental público. Por conta do processo de municipalização, o Estado abandonou a oferta de vagas no 1º segmento do ensino fundamental mesmo não havendo escolas do Município nestas localidades. E a pesquisa apontou uma grave contradição: o Estado manteve ali salas ociosas enquanto faltavam vagas públicas no 1º segmento e o Município tinha dificuldades para cobrir as procuras por vagas:

[...] o Estado, [...] quando ele fecha todas as turmas de educação infantil e não abre turmas do 1º segmento do ensino fundamental, deixa vários CIEPs com salas ociosas. Em Austin o CIEP 119 está com 11 salas ociosas. Fui ao Estado propondo uma gestão compartilhada, [...]. Mas ainda não obtive resposta do Estado. Assim, embora haja 11 salas sobrando em Austin, estou construindo uma escola com 24 salas para atender as crianças sem espaço para estudar. No CIEP do Aeroclube, Posse, há salas ociosas. [...] Por outro lado, ao mesmo tempo, as vagas que o Município possui são distantes do local de moradia das crianças; crianças que, pequenas, não têm condição de ir sozinhas à escola. (Marli Freitas, 03 maio/2008, §27).

A propósito do compromisso efetivo dos governos estadual e municipal em relação ao direito público subjetivo de acesso ao ensino, comentou a diretora do SEPE:

O que vemos é a falta de compromisso dos governos com a educação. O descompromisso do Estado é algo gritante. (...) O que o Estado está fazendo aqui é um crime, ele abandonou as escolas, o salário é baixo, não há professor, material, recurso algum. Nessas escolas que agora foram municipalizadas [...] o que vemos são escolas vazias e não porque não haja crianças para estudar. O salário do Estado para um professor de 20 horas é pouco mais que 500 reais. Enquanto o Município, para a mesma carga horária, paga mais que o dobro. É óbvio que o pai compara, não porque a situação da escola municipal seja uma maravilha, mas porque a do Estado é muito ruim. A criança só inicia o ano letivo em maio, junho, por isso, o pai tira o filho da escola. E aí o Município acabou herdando esses prédios com a municipalização. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §13 – grifo nosso).

Assim, a municipalização das escolas estaduais no Estado do Rio de Janeiro tem, durante os governos de Rosinha Garotinho (2003-2006) e de Sérgio Cabral (2007-2010), a seguinte política: (a) decreta-se o término do serviço estadual com educação infantil e 1º segmento do ensino fundamental; (b) procede-se à desqualificação destes serviços para que se esvaziem e assim dêem a impressão de que não há procura por vaga; (c) procede-se ao ato de municipalização, aparentemente sem maiores problemas.

Neste sentido, a Rede Pública Estadual de Educação do RJ foi, durante o ano letivo de 2007, sobretudo no primeiro semestre, objeto de recorrentes denúncias sobre a falta de professores nas escolas estaduais. A TV Globo, por exemplo, veiculou em 09/03/2007 que cerca de 10 mil alunos, principalmente do Ensino Fundamental, estavam “sofrendo com a falta de professores”. O que levou o SEPE/NI a abrir Processo junto ao MP na 2ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Nova Iguaçu, Ref. PA nº 074/2007-2ª PJIJ (Ata da Reunião nº 06/06/2007). (ver ANEXO M).

Percebe-se, no caso, com nitidez como foi o processo de municipalização irresponsável, unilateral, desencadeado pelo Estado. Neste sentido, é muito interessante o depoimento do Secretário Adjunto de Práticas Pedagógicas sobre o processo de precarização da E.E. de Jaceruba, municipalizada em 2009. Conforme o depoente, como o Governo Estadual pagava muito mal, os professores não se sentiam incentivados a estarem em Jaceruba, comunidade rural. Com isso, aos poucos, a escola foi se esvaziando, atendendo só a alunos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental, embora houvesse demanda no local pelo ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, pois o pessoal passou a estudar fora do Município, tendo inclusive de pegar ônibus. Ainda conforme Simões, com a municipalização a escola voltou a ter professores animados, pois o salário é melhor e já estava havendo perspectivas de se avançar mais. (Mário Pires Simões, SEMED, em 03 jul.2009).

Leila Xavier, Diretora do SEPE, concorda com esta análise de Simões:

Nós acompanhamos a situação de esvaziamento da E.E. de Jaceruba. Essa análise procede, pois a rede municipal tem uma demanda grande. Com a falta de assistência às escolas, a falta de investimento no professor por parte do Governo Estadual, houve uma debandada. Além disso, o acesso lá é difícil. São duas horas daqui do Centro de Nova Iguaçu. Jaceruba já é rural, mato puro. Em 2006, quando o SEPE perseguia a falta de professores, Jaceruba tinha em torno de 12 turmas em casa por falta de professores. (Leila Xavier, 16 jul.2009, §3).

Conjugada à política estadual de não mais oferecer matrículas para a educação infantil nem para o ensino fundamental do 1º ao 5º anos, a Portaria SEMED nº 058/2008, publicada no ZM Notícias de 07 de novembro de 2008, estabeleceu, no art. 17, “que aos (sic) alunos de 5º ano de escolaridade em 2008, oriundos das escolas municipais, será dada a oportunidade de pré-matrícula em uma escola da Rede Estadual de Educação, obedecendo as orientações da Matrícula Fácil / 2009”. Ao mesmo tempo, estabeleceu na atividade 02, do Anexo 1, que haveria “pré-matrícula para todos (sic) os anos de escolaridade do ensino fundamental, exceto o 6º ano de escolaridade. E destacava, terão acesso a essas vagas, alunos oriundos de escolas privadas, estaduais e municipais”.

Assim, é procedente a incisiva análise de outra diretora do SEPE, em relação ao dever público de garantir o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental, frente a essa forma de municipalização:

[...] os governos municipais e estaduais que se sucedem vêm repetindo a prática de não implementação das políticas que realmente visem o acesso amplo e irrestrito da sociedade a uma educação de qualidade, já que há, comprovadamente, grande carência de unidades e de profissionais nessas redes. O entrosamento que se verifica entre essas duas redes é o de repasse dos prédios estaduais para a administração municipal, que ao contrário de criar mais vagas, transfere apenas as responsabilidades. (Edinez dos Reis, entrevista em 09 mar.2009, §4 – grifo nosso).

A precarização da escola da rede estadual evidencia uma clara política de indução à municipalização por meio de um esvaziamento irresponsável da escola estadual. Quando o SEPE cobrou responsabilidade do Governo do Estado, na Vara da Infância e Juventude, “por conta de sérios problemas da rede estadual na área da Estrada de Madureira”, onde conforme nossa pesquisa há falta de vaga no ensino fundamental, observa Lidiane, “surtiu efeito, mas não exatamente como que queríamos. E eles acabaram municipalizando”. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §§ 16). (repetido)

O Estado, ao desqualificar propositadamente a escola estadual e, como consequência, forçar o seu esvaziamento, forja a impressão de que não há necessidade de continuar oferecendo vagas nos locais das unidades escolares estaduais “esvaziadas”. No entanto, isto

não se sustenta por muito tempo, quando – o caso da Escola de Jaceruba é exemplar – transfere as responsabilidades para o Município, há o retorno da procura por vagas na unidade municipalizada.

No entanto, esta questão da municipalização é complexa e contraditória. Mesmo um governo que se preocupa com a educação, como o de Lindberg, acaba sendo conivente com a mesma. Para o Secretário Jailson de Souza a colaboração entre os sistemas Estadual e Municipal na área da educação, “está muito boa”:

Há um claro compromisso com a municipalização. Para eles interessa. [...] O Estado [...] ele entende que tem que investir no ensino médio, no ensino profissionalizante. Quanto à educação infantil e o primeiro segmento do ensino fundamental, o Governo do Estado claramente está se desobrigando, taticamente municipalizando. Nova Iguaçu conseguiu uma ótima parceria com a Secretaria de Educação. [...] A Secretaria [...] tem estimulado a municipalização e o coordenador é muito acessível. Com isso nós conseguimos a municipalização. Já começamos a conversar sobre as escolas a serem municipalizadas no ano que vêm. E estamos fazendo duas coisas: estamos buscando utilizar os CIEPS para poder devolver as escolas alugadas em precárias condições ou então oferecer para a educação infantil, que é um espaço onde queremos investir mais e também para cobrir áreas onde a gente tem algum tipo de demanda por vagas. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §9).

Conforme o Secretário, em Audiência Pública em 21/01/2009, havia no Município, em tese, a partir da projeção do censo do IBGE 2000, cerca de 10 mil crianças de 6 a 14 anos fora da escola. Preocupado em universalizar a oferta de vagas, disse o Secretário, o Governo Municipal quer concentrar, além da educação infantil, todo o ensino fundamental público na rede pública municipal de educação, pois entende que a sua concentração facilita o gerenciamento (Jailson de Souza e Silva, audiência pública em 21 jan.2009, §2 – grifo nosso).

Concentração do ensino fundamental no Município que poderá acarretar no futuro próximo sérios problemas de financiamento da educação, pois, em geral, os municípios não têm recursos suficientes para sustentar seus sistemas de educação.

Quanto à política de vagas na educação infantil, declarou a ainda Secretária de Educação: “A gente tem uma demanda muito grande no Município, principalmente em educação infantil. [...] Quando assumimos em 2005 tínhamos 600 e poucos alunos nas creches municipais e 1000 e poucos com 6 anos na Classe de Alfabetização” (Marli Freitas, 03 maio.2008, §11.)

Aqui o discurso do gestor público e da sociedade civil e os estudos se afinam, todos reconhecem que Nova Iguaçu “tem uma das menores ofertas de educação infantil do Estado”: “o próprio estudo do Nicholas Davies aponta que Nova Iguaçu [...] tem uma das menores ofertas de educação infantil do Estado”, (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §17).

Conseguimos, do ano passado para cá, dobrar a oferta na educação infantil, alcançando mais de 4 mil vagas. (...). Além de abriremos, em muitas de nossas escolas, turmas de educação infantil. É claro que isto tem se dado também a partir de nossa opção entre abrir turmas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries e abrir vagas para educação infantil, que é a primeira competência do Município. Mas mantivemos as turmas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries que tínhamos. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §24).

A Secretária de Educação observou que o Estado está assumindo de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, “... mas não num todo. Nós continuamos assumindo o que corresponde hoje às turmas do 6<sup>o</sup> ao 9<sup>o</sup> ano de escolaridade”. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §24 – grifo nosso).

Assim, “Hoje nós temos no Município cerca de 90 mil crianças de 4 meses a 5 anos e 8 meses. Nosso público alvo neste momento, são cerca de 30 mil crianças de 4 a 5 anos. Dessas só temos 10 mil crianças (matriculadas) na escola. 5 mil na escola municipal de educação infantil, 1.100 nas creches comunitárias e pouco menos de 4 mil nas escolas privadas. Nosso desafio está sendo pelo menos dobrar as matrículas nas escolas comunitárias e atingir na rede municipal pelo menos 50% desse universo. Hoje a gente atende só 20% das crianças de 4 a 5 anos.” (Jailson de Souza, 18/05/2009, §7 – negrito nosso).

O Município tem ampliado a oferta na educação infantil também através de convênios com instituições privadas. São convênios que acabam caindo na mesma lógica da concessão das bolsas de estudo para o ensino fundamental.

Se fosse um governo que de fato quer radicalizar em torno da lógica da educação pública, ele teria ampliado a oferta de vagas públicas na educação infantil. Na verdade, ele repete na educação infantil o que os governos passados fizeram no ensino fundamental. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §18).

#### 5.3.3.1 Plano de expansão: Política de oferta de vagas para o acesso ao ensino

O Município enfrenta um sério problema de excesso de alunos em sala de aula. O argumento do Governo Lindberg de que passou a reformar as escolas e a aumentar o número de salas nas escolas existentes é contestado por diretores do SEPE:

Muitas (escolas) continuam com problemas. Houve algumas reformas. Quanto ao aumento do número de salas, só se alugaram novas escolas, pois só houve algumas construções – uma em Austin, a E.M. Capitão Silvino, que nunca é inaugurada. De

que maneira ele aumentou? Municipalizou algumas escolas estaduais, dentre elas, cinco (5) CIEPs; alugou alguns prédios. Parece também que fez alguma construção para a educação infantil. (Leila Xavier, 16 jul./2009, §2).

Neste sentido, há uma contradição dos governos anteriores e do atual, a de não terem provido o Município de escolas públicas. Por isso, hoje, o Município está procurando escolas para alugar e comprar. O próprio empresário da educação reconheceu: “Morro Agudo (Comendador Soares) não tem escola suficiente. Isso vem desde o tempo do Aluísio Gama, quando não mais se construiu escola pública no local”. (Og Barboza, 13/01/2009, §20). Aliás, um sinal desse descaso é a Lei Orçamentária Anual para o Exercício de 2005, Lei nº 3.622, de 07 de janeiro de 2005, que o I Governo Lindberg herdou, visto que não previu recursos para a construção e reformas de unidades escolares.

Por outro lado, a afirmação de Emílio Araújo “eu não conheço levantamentos confiáveis que apontem a falta de vagas” (Emilio Araújo, 05/01/2009, §64), causa certa estranheza frente à manutenção das bolsas durante todo o I Governo Lindberg, sob a alegação de falta de vagas, por exemplo, no Km 32. No entanto, os números desencontrados, como os apresentados na estimativa, a partir da projeção do censo do IBGE 2000, de 10 mil crianças de 6 a 14 anos fora da escola (Jailson de Souza, audiência pública em 21/01/2009); de 25 mil crianças fora da escola (discurso da oposição); de sobra de 12 mil vagas ao término do I Governo Lindberg (Marli Freitas) e 11 mil vagas no início do II Governo Lindberg; de apenas 179 crianças na lista de espera em junho de 2009 (Jailson de Souza), acabam por fundamentar o discurso de que não há dados confiáveis sobre a falta de vagas em Nova Iguaçu. Da mesma forma, o fato do Secretário não apresentar, em março de 2009, conforme promessa em Audiência na Câmara, o número de vagas necessárias e a projeção de crianças fora da escola por URG, mostra a dificuldade do acesso a números confiáveis.

O resumo da entrevista concedida por Dalcio Marinho Gonçalves, Secretário Adjunto de Registro e Informações Educacionais, em 06/07/2009, sobre as vagas na rede municipal de ensino de Nova Iguaçu, parece esclarecer este quadro. Conforme este técnico, a SEMED tem ciência de que há crianças fora da escola, pois a cobertura nunca chegou a 100%, mas não possui dados atualizados. Pois, os dados de adensamento populacional somente são captados decenalmente, quando o IBGE faz o Censo. Como não há dados relativos ao adensamento recente, fica difícil localizar e identificar essas crianças fora da escola, e que não buscam vagas. Há coisas na dinâmica territorial que não permitem a todos ter acesso à escola, como distância, impossibilidade de deslocamento, falta de recurso, situação social. A SEMED tem as vagas, mas o problema é que não são vagas na primeira opção, isto é, perto da residência

das crianças, ou de sua preferência. Como a SEMED tem as vagas e oferece o passe-escolar, inclusive para os responsáveis das crianças poderem acompanhá-las, isto, conforme Gonçalves, não é qualificado como negligência do Governo, nem é passível de sanção penal. No entanto, mostra a necessidade de haver uma política integrada de governo. (Dalcio Marinho Gonçalves, 06 jul.2009, grifo nosso).

Esta situação evidencia a necessidade de dados censitários mais detalhados, por exemplo, da população em idade escolar por faixa de idade, por região administrativa municipal, para que se possa obter um mapeamento mais verdadeiro da universalização do ensino no Município. Dados que permitam elaborar estudos, estimativas, assim como a elaborada pelo Observatório das Metrópoles IPPUR/UFRJ-FASE, a partir do Censo do IBGE 2000. Estudos que, ao identificar onde há falta e sobra de vagas, possibilitem a elaboração de um adequado plano de oferta de vagas nas escolas públicas.

De acordo com o Secretário, o problema enfrentado atualmente pelo Município está na locação das vagas, pois encontra dificuldade para localizar as crianças que estão fora da escola:

Nós temos problema com a locação de vagas, já que o Censo é demorado. Estou encaminhando um processo para saber onde estão as crianças fora da escola, considerados os 250 mil domicílios de Nova Iguaçu. A responsável por isso é a Coordenadoria de Ciência de Tecnologia, que cuida da produção de dados da Prefeitura. Nós criamos a secretaria adjunta de registro e informações, que cuida deste processo na SEMED, e a subsecretaria de mobilização, para que ajude a localizar, com a participação de organizações da sociedade civil, as crianças que estão fora da escola. (Jailson de Souza, 18/05/2009, §2 – grifo nosso).

Desta forma, reconhece-se que existe uma preocupação do Governo Lindberg de se articular com o Conselho Tutelar e a sociedade civil, para o desafio de incluir as crianças fora da escola e que ainda não procuram por vagas: “o desafio é articular-se com a sociedade civil, o Conselho Tutelar, para que possamos estar buscando estas crianças que estão fora da escola”. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §4).

Estamos levantando dados. A partir de agora e junho vai ser feito o censo em cinco bairros estratégicos, coordenado pela Coordenadoria de Ciência e Tecnologia. Aí teremos condições de levantar (o número de crianças fora da escola), quanto aos demais bairros estaremos melhorando as condições da rede e continuando a trabalhar com a sociedade civil. Estamos fazendo um plano de mobilização social pela educação em Nova Iguaçu. Estamos reunindo, nos dias 13, 14 de julho, cerca de mil pessoas na RIOSAMPA, representando diferentes organizações da sociedade civil, das igrejas e conselho tutelar, para tentar localizar estas crianças. (Jailson de Souza, 18/05/2009, §10 – grifo nosso).

### 5.3.4 Educação pública secundarizada

Quanto ao descaso com a qualidade da escola pública foram elencados alguns depoimentos obtidos através das entrevistas que expressam a gravidade desta questão.

A Secretária da Educação relatou em entrevista as condições de alfabetização que encontrou nas escolas da rede municipal: “Encontramos em 2005 uma rede com mais de 54% de alunos analfabetos funcionais, alunos na 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> séries que não sabiam ler. [...] Não havia investimento na educação” (Marli Freitas, 03 maio.2008, §12). Descreveu, ainda, as condições infra-estruturais das Unidades Escolares Municipais quando assumiu a Secretaria de Educação em 2005:

Nós encontramos ali (no Bairro da Prata) uma escola (E.M. França Carvalho) dentro de uma vila, uma avenida de casas alugadas transformadas em escola há 72 anos atrás (a escola foi fundada em 1931, conforme SEMED). As crianças entravam num corredor e dali avançavam para as salas de aula. [...] Encontrei 4 escolas interditadas pela Defesa Civil. [...] na Grama a E. M. Darcy Ribeiro, uma escola com 5 anos de construção que estava cedendo [...] <sup>80</sup>. Nós tivemos que colocar quase tudo abaixo. Nós encontramos praticamente todas as escolas com janelinhas de cobogós, tijolinhos vazados, inseguras e não arejadas. (Marli Freitas, 03 maio.2008, §21).

O ex-Secretário Adjunto confirmou que “As condições são precárias na grande maioria das escolas do Município”. (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §6).

Durante o I e II Governos Bornier, de 1997 a 2002, conforme pesquisa documental dos Atos Oficiais, foram inauguradas 19 Unidades Escolares (ver Quadro 4). Bornier “alugou uma meia dúzia de escolas [...]. Quase todos prédios caquéticos, decadentes, salas minúsculas. Na maioria das escolas, as salas de aulas são minúsculas. Você tem algumas poucas escolas municipais em Nova Iguaçu, tipo Monteiro Lobato, em que as salas de aula são amplas”. (Emilio Araújo, 05 jan.2009, §59).

Da mesma forma, o Secretário de Educação do II Governo Lindberg (2008-2010), afirmou em entrevista que “Há vários prédios alugados, suas condições, em geral, não são boas e não podemos investir muito neles”. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §12). Conforme relação fornecida pela Secretaria Municipal de Educação, ver tabela 28, em 2009, 13 Escolas Municipais de Nova Iguaçu estavam estabelecidas em prédios alugados.

---

<sup>80</sup> Há aqui um desencontro de informação, se o prédio é novo ou não, se próprio ou alugado. Trata-se, conforme Emilio Araújo, em entrevista em 05/01/2009, de um dos prédios escolares alugados pelo Governo Bornier e que a Diretora desta escola, em conversa informal, confirma que a mesma estava literalmente caindo.

**Tabela 28** – Escolas Municipais de Nova Iguaçu/RJ (imóveis locados em 2009)

Nº	CONTRATO	PROC.	LOCADOR	ESCOLA MUNICIPAL
1	005/CPL/08 - T A 01	2008/055586	Casa do Menor S. Miguel Arcanjo	E.M Dom Adriano Hipólito
2	156/CPL/07 - T A 001	07/10.1136/08	Casa do Menor S. Miguel Arcanjo	E M São Miguel Arcanjo
3	112/CPL/07 - T.A. 01	07/10.491/08	Gracinda de Fátima de a. Vieira e outros	E M Aminthas Pereira
4	002/CPL/07	07/10.265/06	Maria Glória de Souza e outros	E M Três Marias
5	073/CPL/07	07/10.948/06	Hauler da Silva Ferreira e outro	E.M Hauler Ferreira
6	117/CPL/07	07/20.202/06	Antonio Jorge de Carvalho Silva	E.M Osiris Neves
7	016/CPL/01	05/03/06818	Marlene da Silva	E M Nena Rodrigues
8	043/CPL/08	07/10.044/06	Colégio P. Isabel	E M Prof <sup>ª</sup> Leopoldina Machado
9	131/CPL/07 - T.A. 01	07/10.645/08	Carlos A. e outros	E M Francisco de Oliveira
10	099/CPL/07 - T A 01	07/10.090/08	Aurora da Silva	E M Armando Pires
11	160/CPL/07- TA 01 e 02	2008/057063	Roberto Santos Menezes	E M José Froes Machado
12	161/CPL/07 - T.A. 01 e 02	2008/057064	Roberto Santos Menezes	E M Newton G. Barros
13	001/CPL/07	07/10.314/07	Álvaro Rogério Caries	E M Fábio Raunhetti

FONTE: SEMED, 2009.

O descaso com a educação era tão acintoso que mesmo a reforma das unidades escolares do Município esteve inviabilizada por falta de documentação: “... os prédios da Prefeitura não tinham registros, documentação, escritura, o que inviabilizou conseguir recursos do FNDE para a reforma de escolas municipais.” (Marli Freitas, 03 maio.2008, §20).

Neste sentido, o Secretário de Educação falou do impacto que sentiu ao tomar contato com a realidade da educação no Município de Nova Iguaçu:

Impressionou, e aí é uma questão histórica, independe de Lindberg, a precariedade dos equipamentos escolares; a histórica falta de investimento na educação em Nova Iguaçu é acintosa. Por exemplo, teríamos hoje condições de colocar laboratórios de informática em todas as escolas da rede municipal, mas não podemos colocar porque ainda não temos estrutura elétrica adequada em todas as unidades. Bibliotecas há

várias, mas precárias. Não há salas para bibliotecas nem condições para bibliotecas nos prédios. [...] O investimento que precisa ser feito para a renovação e a manutenção da educação em Nova Iguaçu é impressionante, em relação à história, à realidade brasileira e do Rio de Janeiro. Dá para ver o investimento da educação nos governos passados pelas estruturas das escolas. É um desrespeito absoluto, uma absoluta secundarização. [...] é um absurdo esse histórico desinvestimento do Estado. (Jailson de Souza, 18/05/2009, §12 - negrito nosso).

Hoje, conforme o Secretário de Educação, o Governo está empenhado na manutenção e construção das unidades escolares do Município: “A Prefeitura tem reformado muitos prédios e construído alguns, tem mais reformado do que construído. O grande desafio está em melhorar as condições, em termos de estrutura, da educação em Nova Iguaçu. Alimentação é um grande desafio, pois o horário integral exige maior quantidade de refeições, assim como de pessoal”. (Jailson de Souza, 18 maio.2009, §12 – negrito nosso).

Esta questão do “horário integral” em Nova Iguaçu – nova política que vem sendo implementada – remete ao Programa Bairro-Escola, criado em 2005 e que, conforme interpretações não constitui Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, mesmo, educação (ver Emílio Araújo, já citado). Ao Bairro-Escola, projeto principal do Governo Lindberg, denomina-se à ação integrada das atividades escolares, meio período escolar somado a outro meio período de ocupação das crianças com atividades socioculturais em instituições parceiras no bairro. Essa integração Bairro-Escola, que o Governo Lindberg denomina como “atendimento escolar em horário integral”, envolve parceria público-privada, isenção fiscal, trabalho “voluntário”, entre outras características. Não cabe discutir aqui sobre este Programa, mas foi possível observar durante a pesquisa, que o MEC tem dedicado atenção especial.

Esta oferta de vagas aparentemente universalizada, “aparentemente” pois “não há dados confiáveis”, dá a impressão de que o Município de Nova Iguaçu está atendendo ao direito público subjetivo de acesso ao ensino com qualidade. No entanto, os depoimentos e os dados colhidos desvelam isso. Diz a Diretora do SEPE:

Eu não diria que a oferta de vagas no EF atende às demandas de direito subjetivo das crianças, pois temos visto salas superlotadas. [...] não atende o direito público subjetivo da criança ao ensino, pois precisamos garantir o acesso com qualidade, o que não é entupir as salas de aulas. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, § 15).

As pesquisas em educação apontam que a qualidade da educação está diretamente relacionada à relação professor - número de alunos por sala de aula. No entanto, as escolas do Município de Nova Iguaçu fogem a qualquer padrão de análise quanto ao número ideal de alunos em sala de aula:

Na verdade não dá nem para falar num número específico de alunos por sala de aula. Eu nem gosto de trabalhar com essa média. Acho um equívoco, pelo menos para nossa realidade, pois não temos unidades escolares organizadas efetivamente para serem escolas. São prédios, casas, escolinhas particulares alugadas sem qualquer padrão. Se eu falar que defendo 25 crianças por sala no ensino fundamental estou sendo irrealista, pois há salas que nem isto comportam. Neste sentido, é preciso analisar a estrutura da escola. [...]. Temos escolas sem estrutura nenhuma. Casas transformadas em escolas, quatinhos. [...]. Se você corre as escolas vê que o número de crianças por sala é um caos. O que para mim não atende o direito público subjetivo da criança ao ensino, pois precisamos garantir o acesso com qualidade, o que não é entupir as salas de aulas. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §15).

Da mesma forma, Náira afirmou: “Além disso, a redução do número de alunos por turmas não resolve completamente o problema, pois há escolas que possuem salas de aula muito pequenas. Algumas não comportam 25 alunos, o número de alunos considerado ideal por turma”. (Náira Fóis, 05/01/2009, §58 – negrito nosso).

Mesmo sendo minúsculas, fora do padrão, mesmo assim os dados do MEC-INEP (ano e dados) conseguem apontar que há um número excessivo de alunos nas salas de aula da rede municipal. (ver tabela 10, capítulo 3)

Uma Diretora do SEPE, em depoimento, afirmou, conforme já transcrito, que a E.M. Douglas Brasil, na Cerâmica, por exemplo, uma escola particular municipalizada, está abarrotada de alunos em salas de aula, que “chegam a comportar 80 alunos”. De fato, “Na maioria das escolas de Nova Iguaçu, isso eu afirmo sem possibilidade de erro, há uma quantidade muito grande de alunos por turma. Sinal de que estão faltando prédios, vagas, obviamente, faltando toda a infra-estrutura necessária.” (Emilio Araújo, 05 jan.2009 §57 – destaque nosso).

Esta é uma outra unanimidade captada nas entrevistas concedidas tanto pelo gestor público, quanto por representantes da sociedade civil: Nova Iguaçu tem excesso de alunos por sala de aula na rede municipal. Excesso que, evidentemente, tem implicações na qualidade do ensino oferecido. Somando-se excesso de alunos em salas de aula, infra-estrutura precária, salário do professor e relações fisiológicas e clientelistas, dados estes da secundarização, fica evidenciada a desqualificação da educação pública:

[...] em 2005 assumimos a SEMED com excesso de alunos em salas e ainda temos. Em algumas áreas a gente já reduziu muito. [...] Austin, Comendador Soares e na Posse [...] são as três unidades regionais onde temos as maiores dificuldades em relação ao número de alunos por turma. (Marli Freitas, 03 maio/2008, §11).

Neste sentido, o discurso do gestor público ganha eco:

Não podemos garantir as vagas e ignorar a quantidade que mantém a qualidade. Nosso grande esforço é chegar a 35 alunos por turma. Hoje há turmas com 42 alunos; há turmas, poucas, até com mais. Nosso desafio é diminuir as turmas que estão acima de 40 alunos. Mas isto não resolve, porque dependendo do espaço... Você precisa ter pelo menos um metro quadrado por aluno. O ideal são 2 metros quadrados. Se conseguirmos ter pelo menos um metro por aluno já será um avanço. Nosso desafio hoje é garantir vagas para essas crianças e um número de alunos compatível com o espaço, e não mais de 40. Trinta (30) alunos já é demais. Não sei. Muitas escolas privadas funcionam bem com 35 alunos. Lá você tem espaço para equipamentos, mais suporte. É isso que estamos tentando ampliar, o apoio pedagógico, melhorando o salário (estamos revisando o plano de cargos e salários) e procurando garantir o apoio com pessoas que possam auxiliar os professores nas atividades cotidianas. (Jailson de Souza, 18 maio/2009, §8 – grifo nosso).

Este choque de realidade que a pesquisa proporcionou, em particular, com depoimentos, permitiu ver uma educação pública abandonada, e em particular numa das entrevistas, a sensação de que a educação em Nova Iguaçu parece “uma educação pobre para pobre”. “Eu também tenho essa sensação, concorda a Secretária de Educação. Hoje não é, mas era um pouco essa sensação. [...] às vezes dá essa sensação de que ‘é escola pobre para o pobre’” (Marli Freitas, 03/05/2008, §23). Assim, afirmar-se que historicamente “a educação em Nova Iguaçu tem sido uma educação pobre para pobre” não parece ser radical, mas apenas que ela ainda é refém dos fatos. Neste sentido, mesmo com todos os problemas, é preciso reconhecer que o Governo Lindberg significou ganhos para a educação pública em Nova Iguaçu. O que não é garantia necessária de legado de continuidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A confusão entre o público e o privado, uma das características mais marcantes da cultura brasileira, presente na matriz da formação de nosso País, conforme assinalam Caio Prado Jr, Vitor Nunes Leal, Raimundo Faoro, entre outros, também possui expressões mais recentes. Em que pese os avanços modernizantes do Estado brasileiro, sobretudo a partir da Segunda República, traços desse velho modo de fazer política, historicamente construído, ainda permanecem incrustados em nossas relações políticas e no trato da coisa pública.

Os dados desta pesquisa comprovaram que as políticas educacionais de acesso ao ensino, particularmente as de concessão de bolsas, historicamente implementadas pelo Município de Nova Iguaçu, têm sido expressão dessa cultura política em que o velho e o novo, o primitivo e o moderno permanecem dialeticamente relacionados em nosso cotidiano político.

Cultura política em que o direito público subjetivo de acesso ao ensino é cotidianamente atravessado pelo “descaso” em relação à coisa pública e pela apropriação privada dos recursos da educação. O que parece revelar a força do clientelismo, patrimonialismo, fisiologismo, privatismo, em face da Lei.

A pesquisa revelou que a trajetória rumo a uma comunidade política moderna, baseada nos princípios da impessoalidade, da universalidade de direitos e do respeito e transparência no trato da coisa pública, ainda demanda muito empenho e participação da sociedade brasileira.

O primitivismo político presente no cotidiano da política local, particularmente na condução das políticas de educação do município de Nova Iguaçu, oportunamente expresso por um dos assessores do IPF nos bastidores da I Conferência Municipal de Educação do Município de Nova Iguaçu, em 29 de fevereiro e 1º de março de 2008, mostra o longo percurso a ser trilhado localmente para uma democracia mais substantiva: “Impressionante, nunca havia visto coisa parecida pelo Brasil afora, aqui tudo o que se faz visa o eleitoral”. (Encontro casual n. 2, em 29 fev.2008).

A confiança de que o Governo Lindberg teria interferido em 2008 na atuação da Postura do Município em função da questão eleitoral, evidencia que este primitivismo pode manifestar-se de forma ainda mais acintosa: “Mas rapaz, você quer me complicar. Estamos em ano eleitoral, deixa o homem em paz. Depois a gente vê isso”. Referia-se o Prefeito ao caso de alguém que construía a residência no meio da rua, em Austin, impedindo a circulação

das pessoas, e que acabara de ligar ao Prefeito para que barrasse a Postura de derrubá-la (Encontro casual n. 3, em 16 set.2009).

Neste caso, a expressão “aqui, tudo o que se faz visa o eleitoral” poderia ser reelaborada para “aqui tudo o que se faz e/ou se deixa de fazer visa o eleitoral”. Expressão de uma cultura política velha e de uma cidadania ainda por ser conquistada, expressão do velho que resiste morrer e impede o novo de nascer.

Esta investigação permitiu compreender a natureza das ações políticas desenvolvidas no âmbito do Município de Nova Iguaçu/RJ, Baixada Fluminense. A hipótese de pesquisa foi corroborada. No Município de Nova Iguaçu, a política de concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental, mais do que uma excepcionalidade em atenção ao direito público subjetivo de acesso ao ensino, se constituiu em mais uma forma de repassar recursos públicos a instituições privadas de ensino. Tratou-se de uma política de uso privado dos recursos da educação, ao mesmo tempo, pautada pelo clientelismo e troca de favores na educação (fisiologismo).

Neste sentido, provocou no investigador um choque de realidade ao explicitar as relações de força e a cultura política subjacentes à concretização das políticas públicas de educação, ao mostrar como a "pequena política" (como clientelismo) e as relações público-privado têm atravessado as políticas municipais de educação.

Mostrou como a atuação dos políticos locais na intermediação entre usuário e serviços públicos de educação, “com intensa exploração do clientelismo”, se encontra em contradição com a universalidade do direito à educação. Ao mesmo tempo em que desvelou os limites da intervenção da sociedade civil em sua busca pela ampliação da esfera pública do direito à educação.

A pesquisa mostrou que a política de bolsas não visava responder ao direito subjetivo de acesso ao ensino, nem mesmo servir aos alunos. E que não se tratou de uma simples questão de apropriação privada dos recursos da educação, próprio à lógica do Estado liberal em que há a disputa entre a concepção de um Estado provedor e a concepção de um Estado mínimo, de concepções em luta. Isto porque, o embate local em torno das bolsas não caminhou simplesmente por aí. As relações com as bolsas de estudo foram mais complexas.

A americanização da sociedade civil. Carlos Nelson Coutinho (2002) há nove anos fez uma leitura panorâmica da política do Brasil República que ajuda a entender as relações políticas que se dão hoje no Município de Nova Iguaçu. Esse pronunciamento aconteceu, em maio de 2001, ao final do II Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), na conferência de abertura do Seminário Nacional “Democracia e construção do público no

pensamento educacional brasileiro”, na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, RJ.

A sociedade civil no Brasil começou a aparecer por volta dos anos 30 do século passado, comentava Coutinho, relendo Gramsci em nossa realidade, quando ensaiou sair da lógica de uma sociedade de tipo oriental, isto é, um tipo de sociedade caracterizada pela inexistência da sociedade civil. Evidentemente, não se pode esquecer, que nos inícios dos anos 10 do século XX, sob o impacto das primeiras indústrias em São Paulo conjugado às idéias anarquistas da mão de obra imigrante, já havia uma incipiente organização social e que chegou a deflagrar em 1917 a primeira greve geral. Retomando Coutinho, para ele, a sociedade civil no Brasil começava a dar seus primeiras sinais de vida, mas que logo decaiu com o golpe de 1937 com Getúlio Vargas.

Dizia ainda que, entre 1945 e 1964, a sociedade civil avançou. Mas, observava, tratou-se de uma sociedade civil, dir-se-ia, sem lastro de hegemonia, sem base social. Com o golpe de 64, quando se esperava uma reação massiva popular, isto não aconteceu. Coutinho destacava, no entanto, que não houve este tipo de reação muito menos o fascismo. A elite dirigente brasileira não precisou recorrer ao fascismo, pois os movimentos já possuíam toda uma lógica corporativista. Pela forma como foi construída a relação entre sindicatos e Estado não havia necessidade de se criar um movimento próprio, os sindicatos já estavam vinculados ao Estado.

Aliás Edson Nunes fez uma leitura interessante da passagem da Primeira à Segunda República, poder-se-ia dizer do pré-moderno para o moderno. Nunes demonstrou como o corporativismo de Estado foi forjado por Vargas para quebrar as resistências das oligarquias locais à modernização do País, via industrialização (NUNES, 2003).

O sociedade civil no Brasil, Coutinho falava em 2001, caminha agora para uma opção entre a forma de sociedade civil de tipo americana e a forma de tipo européia. Esta distinção feita por Coutinho parece muito interessante para o entendimento das relações políticas no Brasil contemporâneo. A de tipo européia seria caracterizada pela prática de intervenção política, pela relação de forças. A de tipo americana, por sua vez, seria uma sociedade civil numa linha corporativa sem maior vínculo político, sem essa visão ética da universalização de direitos.

Nove anos após este pronunciamento de Coutinho, em que fez uma crítica muito forte ao Governo Fernando Henrique Cardoso, e a leitura de “O avesso do avesso” em que Chico de Oliveira faz uma crítica ao I e ao II Governos Lula, é possível dizer que o Brasil está politicamente retrocedendo, a sociedade civil se americanizando a passos firmes. Nesta

questão da sociedade civil popular, pegando agora a questão local, em Nova Iguaçu a única organização que ainda consegue ter uma reação política de força, tímida, mesmo porque não tem clareza de como proceder e está dividida, é o SEPE Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação. De resto, o movimento social como um todo está no Governo Lindberg, o que impede qualquer possibilidade de oposição. Aliás, sobre o fim da oposição em Nova Iguaçu, Emílio Araújo assim se manifestou na entrevista: “o movimento social, grosso modo, em Nova Iguaçu, foi todo cooptado pelo Governo, as tradicionais organizações populares da cidade foram todas incorporadas ao Governo atual”. (Emilio Araújo, 07 set.2007, §25). Desta forma, o Governo Lindberg acabou repetindo a mesma prática de cooptação das lideranças dos movimentos sociais feitas por Governos anteriores a ele.

A forma como Lindberg chegou à Nova Iguaçu em 2003 e como foi concertada pelo alto e imposta do alto sua candidatura a Prefeito em 2004, sem qualquer respeito às bases locais do partido, mostra que o velho modo brasileiro de fazer política, a pretexto do novo, continua muito presente na política nacional.

Ao mesmo tempo, esta prática parece ser expressão do pensamento único, pensamento hegemônico do neoliberalismo, onde a corrupção dos valores está levando a um descenso dos movimentos sociais. Seguindo Gramsci que, em cru realismo político, defendia “o pessimismo de análise e o otimismo da ação”, a superação deste momento difícil, demandará mais teimosia, mais tolerância histórica, mais organização, mais solidariedade, mais reflexão.

As bolsas de estudo e cidadania. A pesquisa mostrou como o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamentalmente se materializou no Município de Nova Iguaçu. Os programas analisados, o PROMUBE e o RBS foram marcados pela ilegalidade: o PROMUBE por desconhecer a legislação que regula tal instituto e o RBS por se travestir de legalidade, ambos caracterizados por criarem mecanismos de repasse de recursos públicos da educação a instituições privadas de ensino, ao mesmo tempo pautados por relações clientelistas e patrimonialistas no trato da coisa pública.

Foram identificados em disputa na concessão de Bolsas de Estudo dois modos de fazer política: o pré-moderno e o moderno. O primeiro, próprio dos grupos que historicamente veio se sucedendo no poder local, portador de uma cultura política arcaica, primitiva, que têm se apropriado do espaço público de forma clientelista, fisiológica e privada. E um outro, portador de um modo moderno de fazer política, próprio das forças democráticas e organizações da sociedade civil popular – no sentido gramsciano - de configuração política moderna, mas ainda incipiente, portadora de uma práxis política contraditória, pelo fato de trazer, justapostos à mesma, elementos de uma concepção pré-moderna de ação política introjetados

e uma compreensão moderna do Estado como um organismo público - em luta pela ampliação da esfera pública.

Ao falar de políticas de governo em sua forma pública, a pesquisa sinaliza como impreciso afirmar que “há políticas públicas de [...]” Entende-se que sempre há uma ação política de governo deliberada, e, neste sentido, uma ação pública que, de acordo com a configuração de determinada sociedade, pode ter um caráter mais público ou mais privado. Assim, a aparente falta/ausência de políticas públicas no Município de Nova Iguaçu também se constitui numa forma pública de fazer política.

Neste sentido, a política de concessão de bolsas denota que as políticas públicas em Nova Iguaçu têm se materializado como instrumento para manter/estabelecer o clientelismo/cooptação público e privado, e estabelecer entraves à participação do movimento social organizado, a apropriação privada da coisa pública. Perde-se aí a noção de que cabe ao poder público a defesa da sociedade como um todo. Questões de Estado como segurança, saneamento, saúde, educação e outras permanecem subordinadas a critérios particularistas, a interesses de grupos e/ou partidos como moeda para “troca de favor”.

Num espaço como o de Nova Iguaçu, onde as práticas clientelistas coexistem com o universalismo de procedimentos, há como que um deliberado apartar popular da educação como condição de cidadania. Nele, os elementos pré-modernos nas ações do Estado não têm permitido que os habitantes da *polis* sejam reconhecidos como cidadãos, nem se reconhecerem como sujeitos de direitos, pois se vêem obrigados a viver ao sabor de “favores” políticos. Obrigados, na relação dialética necessidade versus liberdade, a buscarem satisfazer suas necessidades de bens de consumo coletivo que quando não satisfeitas de forma universalizada abre caminho à servidão, à troca de favores.

Neste sentido, urge recuperar adensar neste espaço social, tanto político como culturalmente, a categoria “sociedade civil” para que o cidadão tenha condições de apossar-se da esfera pública. Para tanto há de se criar condições para a construção de critérios capazes de garantir a universalidade dos direitos fundamentais ao cidadão: a materialidade do Estado democrático. Este Estado será tanto mais democrático quanto mais incorporar a esfera do direito e der condições para a sua garantia. Por isso, ele não pode continuar aprisionado por grupos que, como no Município de Nova Iguaçu, o utilizam privadamente. O Estado precisa ser democrático na forma, no conteúdo e no método (OLIVEIRA, 1991).

O instituto bolsa de estudo possui limites que podem estigmatizar, prejudicar o aluno carente. Um dos aspectos positivos do Programa RBS foi o de conseguir desmascarar a bolsa de estudo como privilégio, desmascarar que as pessoas se sentiam privilegiadas por saírem da

universalização. Quando o Governo Lindberg criou o Programa RBS muitos pais preferiram manter os filhos na escola privada a tê-los vinculados a uma escola pública, portanto sem bolsa. O RBS, como visto anteriormente, matriculava a criança na escola pública e solicitava o serviço letivo à escola privada através de bolsa.

Se, por um lado, a concessão de bolsa para aluno não-carentes, já na escola, se constitui em privilégio, para o aluno carente, contraditoriamente, pode representar elemento estigmatizador e, na prática, a negação do direito público subjetivo de acesso ao ensino. Pois, os gastos com a manutenção da criança na escola privada, na prática parecem impedir a presença do aluno pobre na rede privada.

Neste sentido, o argumento de que a bolsa visa garantir ao empobrecido sem vaga na escola pública o acesso ao ensino pode revelar-se falacioso, pois são altos os custos para que se mantenha com bolsa na escola privada, tornando-se pois um problema para o aluno carente bolsista na escola privada: “Se ele é bolsista, dá a impressão que ele não vai ter despesa, (...). Há muitos alunos saindo, reclamando justamente dos custos. O aluno bolsista termina saindo muito mais caro para a família.” (Cleuza Miguens, 08 ago./2008, §13).

As bolsas podem ser prejudiciais à escola pública. Os argumentos contrários a esse tipo de bolsa ganham força quando se percebe associados à sua manutenção a precarização, a secundarização da educação pública, secundarização que parece querer abrir caminhos aos interesses privados. Pois, sem opção, mesmo aqueles com pouco recurso, tendem a matricular seus filhos nas escolas particulares.

Neste sentido, a lógica privatista tende a alimentar uma relação negativa entre bolsa de estudo, oferta de vagas públicas e qualidade da escola pública. Quanto pior a qualidade da educação pública e menor o número de vagas oferecidas pela escola pública, tanto melhor para o interesse privado.

Saviani alertou para o perigo que representaria uma legislação como atual, que prevê o uso de recursos públicos para a aquisição de bolsas em função da falta de vagas na escola pública. Legislação: A acintosa falta de investimento na escola pública, o número excessivo de alunos em sala de aula.

Quando a escola é de qualidade, considerada referência educacional, a grande questão passa a ser a disputa por matrícula na escola pública: o que pode trazer à tona resquícios do clientelismo na disputa pelas vagas, se não houver critérios universais de acesso (importante para o controle social – cartas de indicação...). Fato que, conforme se compreende, pode gerar e alimentar um círculo vicioso prejudicial à educação pública. Círculo vicioso, pois, servindo a interesses particularistas, aos seus beneficiários e parceiros não haveria interesse de ampliar

e melhorar o atendimento da educação pública. Neste sentido, educação pública de qualidade e universalizada é um tiro no pé aos interesses privatistas (concepção) e particularistas (pequena política) da educação.

A pesquisa mostrou que a política de bolsas pode de fato ter reflexos negativos sobre a qualidade da educação pública. Pois as pessoas preferem ir para a escola privada. As condições de ensino-aprendizagem evidenciam a materialidade da precarização da educação. Por exemplo, o número excessivo de alunos em sala de aula, 50 alunos em salas onde caberiam 30, 20 onde caberiam 10 alunos, pois um cômodo de casa alugada transformado, escolas sem janelas com cobogós, salas insalubres, sem ventilação, num calor unido do inferno do verão da Baixada Fluminense, em média a 40°. Como gostar de uma escola assim tão desqualificada e pobre? Não, não se trata de mistura de argumentos, pois a qualidade da educação, as bolsas, o número excessivo de alunos em sala de aula, as condições ambientais para a educação, tudo isto contribui para expulsar o aluno da escola pública para a escola privada. Neste sentido, sem querer defender a escola privada que também peca pela qualidade, mas não se fala, há razão quando se fala que a escola pública não presta. Ao mesmo tempo, esse discurso desqualificador da escola pública acaba sendo unilateral, pois não procura identificar as causas desta desqualificação.

E no Estado do Rio de Janeiro como no de São Paulo há o argumento perverso de que “a escola privada não faz greve”. E o professor que trabalha de forma mais honesta na escola privada do que na pública, pois a princípio não aceita que o público possa ter algum tipo de controle sobre ele, evidenciando a privatização por dentro. Assim não é casual que sistematicamente não se invista no aparelho público, porque há o desmonte do Estado nas áreas sociais, onde está quase tudo privatizado.

A bolsa de estudo e a privatização da escola pública e a questão da liberdade de ensino e de escolha da escola. A questão da liberdade de ensino e de escolha da escola, onde colocar a criança para estudar está na pauta do dia. O discurso privatista do empresário da educação e dos pais de crianças na escola privada, de promotores, entre outros, está afiado e afinado com a liberdade de ensino e de escolha da escola.

Por outro lado, a política de concessão de estudo de Nova Iguaçu revela toda uma concepção privatista frente à coisa pública. Ela remete ao embate histórico na educação brasileira em torno da liberdade de escolher onde estudar, desde que o Estado financie a escolha. Eles “não queriam seus filhos na escola pública, eles queriam que o Município continuasse pagando as bolsas. Eles entendiam que o Estado tinha a obrigação de pagar bolsas para os filhos estudarem na escola privada”. (Jailson de Souza e Silva, 18 maio.2009, §1c).

Este foi o discurso privatista da Igreja e da FENEN no embate da primeira LDB (Lei nº 4.024/61) em torno do destino dos recursos públicos da educação, e que foi retomado pela FENEN na Constituinte de 1986-88. Conforme este discurso: (a) o Governo deve pagar bolsas de estudo para garantir aos pais e às crianças o direito de escolherem onde estudar; (b) de que sai mais em conta garantir o acesso ao ensino financiando bolsas em escolas privadas, do que bancando os custos com toda a infra-estrutura de uma rede pública de ensino. Embora derrotado na Constituinte, este discurso permaneceu presente em Nova Iguaçu, materializado, por exemplo, na prática de concessão de bolsas de estudo.

#### O controle público e social pelo legislativo das políticas de educação e dos recursos.

A pesquisa ao se referir ao Legislativo do Município de Nova Iguaçu, está pensando numa instituição teoricamente autônoma a exercer seu papel de “controle público”, externo sobre os atos do Executivo Municipal. O que a prática cotidiana tem negado, quando a pesquisa identificou um Legislativo despreparado técnica-politicamente para o exercício desse seu papel; quando membros do Legislativo não se expressam de forma autônoma frente aos poderes constituídos, principalmente ao Executivo; quando o legislativo se mantém preso à velha prática política do clientelismo e do fisiologismo.

A dificuldade que o pesquisador enfrentou para conseguir entrevistar vereadores locais, assim como as fracas respostas colhidas, indicam um Legislativo carente de qualidade política e técnica. Sinteticamente pode-se dizer que o Legislativo municipal não tem conseguido exercer “controle público” sobre o executivo municipal.

O judiciário (MP) e o TCE no controle dos recursos destinados à educação. Quanto ao controle externo dos recursos destacam-se dois atores, que no mínimo têm exercido um papel ambíguo de “controle externo” sobre as ações do Executivo Municipal. Destacam-se aqui o TCE/RJ e o Ministério Público, que duma forma ou outra têm atuado no “controle externo” das ações do Governo municipal.

O TCE/RJ tem exercido um controle limitado da execução orçamentária dos poderes públicos, pois restringe-se ao controle contábil e à emissão de pareceres sobre a prestação de contas de administração financeira de cada exercício (ver DAVIES. 2001b). Além disso, tem sido tolerante, conivente, com o que denomina “impropriedades” nas prestações de contas das administrações financeiras. Tem permitido, por exemplo, a inclusão ilegal dos inativos na base de cálculo dos gastos mínimos da MDE, assim como o uso dos recursos do FUNDEF para pagamento de bolsas de estudo em instituições de ensino privadas. Este tipo de ilegalidade ficou patente, quando a pesquisa identificou que o Tribunal emitiu Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas da Administração de Exercícios financeiros de 1998, 1999,

2000, 2003 ao constatar que o Município não aplicara na MDE e ensino fundamental os 25% mínimos exigidos em Lei. Mas em seguida permitiu a inclusão dos inativos da educação na base de cálculo do mínimo aplicado na MDE. Assim como permitiu, de forma ilegal, conforme Resolução nº 210/99, usar recursos do FUNDEF para pagamento de bolsas de estudo em instituições privadas.

Aliás, o Governo Bornier, visto no capítulo 5, foi objeto de denúncia do SEPE junto ao TCE/RJ, em 16 de novembro de 1999, por se negar prestar as devidas informações comprobatórias da aplicação dos recursos MDE. No entanto, contou com a omissão do TCE/RJ quando este, num jogo de cena, consultado pelo Executivo Municipal eximiu-se de destacar o que diz a Lei sobre a obrigatoriedade deste apresentar ao Conselho do FUNDEF comprovação da aplicação dos recursos MDE.

Quanto ao Ministério Público, esta instituição exerceu um papel no mínimo ambíguo, contraditório, no controle sobre a aplicação dos recursos da educação e sobre as políticas debolsas. Se procedente a acusação, logo no início do I Governo Lindberg, de ilegalidade das bolsas de estudo RBS e do uso indevido dos recursos do FUNDEF, a celeridade com que se prestou a isso contrasta com sua omissão em relação à mesma ilegalidade praticada pelos Governos anteriores. Ilegalidade quanto ao caráter pseudo-legal do PROMUBE, à concessão de bolsas como privilegio e não como resposta necessária ao direito público subjetivo de acesso ao ensino, e ao uso privado de recursos da educação pública.

No entanto, o Ministério Público, quando associado ao Conselho Tutelar tem exercido um papel relevante de “controle público” sobre as políticas públicas de educação, principalmente para que o Executivo Municipal cumpra o dever de atender ao direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. Embora, às vezes de forma equivocada, ao impor à inclusão de crianças fora da escola em salas de aula sem qualquer condição de assumi-las.

A sociedade civil e o “controle social” das políticas públicas de educação. Outro ator importante ao exercício de controle das políticas públicas, no caso como “sujeito social” e não como poder público, é a sociedade civil. Cabe à sociedade civil, particularmente a de cunho popular, envidar esforços para o “controle social” das políticas educacionais municipais, particularmente quanto às oportunidades oferecidas em atenção ao exercício do direito subjetivo de acesso à escola.

Emilio Araújo deixa entrever em seu depoimento, alguns indícios da fragilidade da sociedade civil popular (o SEPE: Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação, os Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEF), em nosso caso, no enfrentamento da ilegalidade da manutenção das bolsas de estudo, na defesa da coisa pública em geral: “O erro

do SEPE está em não enfrentar a ilegalidade quando o governo mantém as bolsas enquanto política”. (Emilio Araújo, 07 set.2007, §24).

De fato o panfleto do SEPE, divulgado nos inícios do ano letivo de 2005, praticamente apóia o uso “provisório” do novo programa de BE do governo Lindberg Farias, Prefeito eleito em 2004, sem entrar no mérito de sua ilegalidade. Na oportunidade o Prefeito recém-empossado viu-se às voltas com a demanda de escolas particulares por recursos da educação para bolsas de alunos nas mesmas. Prática esta de seus antecessores Nelson Bornier e Mário Marques. Embora sinalizasse barrar esta irregularidade, Lindberg “se viu obrigado”, esses os termos do panfleto, a continuar com a mesma por mais um ano para não deixar crianças fora da escola, até providenciar vagas em escolas do Município, comprometendo recursos do Município (Panfleto do SEPE N. Iguazu, início ano letivo de 2005).

O controle social caminha em três linhas que acabam por serem complementares. Fundamentalmente este controle se faz através da participação política na elaboração e execução das políticas de educação. Independentemente do acesso a esta participação ser amplo ou restrito, a sociedade civil no âmbito Estado Ampliado se coloca como ator importante para a elaboração e execução dos Planos de Educação. No caso específico, cabe a ela, com o apoio do Ministério Público, cobrar do Poder Público um plano de ação que garanta a efetividade do direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental.

O controle da execução do plano dar-se-ia: (a) via controle contábil do orçamento das receitas e gastos com o ensino fundamental, especificamente com as bolsas; (b) fiscalizando a execução do plano que se propõe garantir a efetividade do direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental a toda população. Direito este, que vai além do acesso quantitativo ao ensino fundamental, pois, conforme Sifuentes (2001), pressupõe também o acesso qualitativo ao ensino.

Para tanto, no entanto, se faz urgente relacionar a formação político-ideológica das classes populares e controle social dos recursos da educação. A pesquisa deixou patente que não é possível uma educação política popular para a intervenção consequente nas políticas públicas se não houver preparação para o controle social sobre a aplicação e execução dos recursos destinados a essa política.

Os Conselhos Municipais de Educação e o controle dos recursos da educação. Quanto aos Conselhos, especificamente os Conselhos Municipais de Educação e Conselhos Municipais do FUNDEF / FUNDEB entre outros, instrumentos de democratização do Estado conquistados pelo movimento constituinte brasileiro dos anos 80, têm se constituído em

poderes “híbridos” (nem controle público, nem controle social), embora mais favoráveis aos interesses do Poder Público do que ao Social constituem-se em espaço de relações, de disputas assimétricas. Isto porque, a representação dos poderes do Estado em sua composição tem sido, via de regra, mais forte, tanto quantitativo quanto qualitativamente, do que a da sociedade civil popular.

Neste sentido, embora instrumentos valiosos à participação e democratização do Estado, via de regra, dado à sua fragilidade, ao despreparo técnico e à correlação de força política, os Conselhos acabam por dar legitimidade às ações e às políticas públicas de governos raramente democráticos, por vezes eivadas de práticas clientelistas, ilegais, corruptas e corruptoras da coisa pública.

A pesquisa constatou, por exemplo, que sistematicamente o Executivo municipal tem enviado ao TCE/RJ as Prestações de Contas da Administração Financeira do Município desacompanhadas do Parecer do Conselho do FUNDEF ou do FUNDEB. O que, se por um lado caracteriza desrespeito ao Conselho, por outro, mostra as dificuldades que o Conselho enfrenta para se fazer representar junto ao Executivo.

Neste sentido, os Conselhos, ainda precisam ser conquistados pelo poder popular, questão da hegemonia no Estado Ampliado, para que haja efetivo controle social sobre as políticas públicas, no caso, de educação. À semelhança da riqueza do “controle social”, ainda a ser exercido pela sociedade civil “popular”, aos Conselhos também caberiam as mesmas três formas de controle social: participação na elaboração do planejamento, no controle contábil do orçamento previsto e no controle da execução do plano que se propõe efetivar o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental.

Direito público subjetivo de acesso ao ensino e a expansão da oferta de vagas públicas (plano de expansão). A recorrência de bolsas de estudo, nos mesmos locais e nas mesmas escolas privadas, anos a fio, não se justifica. Tivessem o poder público, os governos que vem sucedendo ao longo dos anos no Município, planos de expansão da rede pública em cumprimento à Lei, certamente hoje não haveria necessidade de se recorrer à assistência por meio bolsas no Município de Nova Iguaçu.

Neste sentido, um plano de expansão da oferta de vagas na rede pública, se bem elaborado e executado, não justificaria a recorrente oferta de bolsas nas mesmas escolas, muito menos o excessivo e contraproducente número médio de alunos nas salas de aula (turmas) da rede pública (ver tabela 10, coluna 3). Isto é, não deixaria espaço para a excepcionalidade das bolsas.

Neste sentido, para contemplar as exigências da CF/88 e da LDB/96, o Decreto RBS nº 7.057/05, no artigo 3º, § único, previu a apresentação de um plano de expansão da rede pública para oferta de vagas: “A Secretaria Municipal de Educação apresentará, no prazo de seis meses, um plano de expansão da rede pública de ensino, considerando prioritariamente, as bolsas de estudo tratadas por este Decreto”. Da mesma forma, os Decretos subseqüentes sobre a mesma matéria, previram este plano de expansão. Inquirida, ao final do I Governo Lindberg, quando não mais Secretária de Educação, sobre a existência de um plano de expansão da rede municipal de educação para cobrir a falta de vagas, Marli Freitas foi taxativa em afirmar: “Não teve um plano de expansão”. No entanto, ponderou sobre uma escola particular alugada<sup>81</sup> dizendo que esta: “[...] agora está em processo de desapropriação, Este foi sempre um caminho para ampliar o número de escolas municipais. O outro processo é a municipalização.<sup>82</sup> (Marli Freitas, entr. em 27/11/2008, §38).

Assim como a CF/88 e a LDB/96 determinam, o próprio Decreto que criou o Programa RBS reconheceu que a concessão de bolsas deveria estar vinculada a um plano de expansão da oferta de vagas públicas. Para tanto, o gestor público precisa conhecer a real população do Município em idade escolar, de 7 a 14 anos (mais recentemente, de 6 a 14 anos, com a ampliação dos anos de escolaridade do ensino fundamental), dessa a população de 7 a 14 anos matriculada e a que está fora da escola; precisa saber quantas matrículas oferecidas estão direcionadas a alunos fora da idade escolar, e abater este número dos alunos matriculados no EF, para não correr o risco de ter o número da universalização do acesso ao ensino fundamental maquiado, isto é, considerar o número de matrícula no ensino fundamental como se fosse de toda a população de 7 a 14 anos, pois este abrange também os alunos fora da idade escolar. Feito isto, ao abater a população em idade escolar de 7 a 14 anos e o número de alunos de 7 a 14 anos efetivamente matriculados, o Poder Público poderá ter um mapa do real atendimento ao direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental. (dados mais precisos, só possíveis decenalmente, com o censo do IBGE). Mas que podem ser projetados, como os dados da tabela 9, no capítulo 3.

Vagas não preenchidas, no entanto, não significam necessariamente excesso de vagas ou que o acesso à escola está universalizado, pois as vagas oferecidas podem estar mal distribuídas pelo território do Município, pode acontecer de haver vagas sobrando em determinada Unidade Regional de Governo (URG), no caso de Nova Iguaçu, e faltando em outra. Poderá inclusive através de um controle mais fino identificar, por área geográfica do

<sup>81</sup> Ver na tabela 28 a relação das escolas em imóveis locados no ano de 2009.

<sup>82</sup> A ex-secretária de educação, refere-se ao processo de municipalização das unidades escolares da rede estadual.

Município, onde está localizada a população fora da escola, a população que procura por vagas e as vagas oferecidas pelo Poder Público efetivamente consolidadas em matrículas, por localidade de residência/domicílio dos educandos.

Identificada a falta de vagas, identificadas crianças fora da escola, é de responsabilidade do Poder Público buscar alternativas para que todas elas cheguem à escola. Pois embora “transitória” a bolsa, respeitados os condicionantes da Lei, deve ser universal na sua concessão para atender ao direito público “subjeto” de todo cidadão com insuficiência de recursos e sem vaga na escola pública da sua localidade.

Embora o direito público subjeto de acesso ao ensino fundamental seja um direito líquido e certo do sujeito enquanto indivíduo cabe à sua iniciativa individual garanti-lo, por exemplo, acionar o Poder Público na justiça para que se cumpra a Lei (OLIVEIRA, 1995; SIFUENTES, 2001). No entanto, o direito subjeto universal à educação corre o risco de ser garantido apenas formalmente na lei. É efetivamente garantido somente, como “direito subjeto” individualizado, na situação em que cabe responsabilizar o Estado, somente a partir do momento em que o “cidadão” “em caso de procurar (o ensino) e não ter acesso”. Esta é uma questão de cidadania e de “controle social”, com implicações práticas e teóricas: o Estado pode servir-se do desconhecimento do cidadão e da desinformação de seu “direito subjeto de acesso ao ensino” (ausência de consciência cidadã) para omitir-se de sua responsabilidade de oferta universal de acesso ao ensino fundamental.

Evidentemente vários outros fatores, além da falta de vagas, podem estar associados à criança e ao adolescente fora da escola. No entanto, como entende Sifuentes (2001), o direito público subjeto obriga o Poder Público garantir a todos a possibilidade de acesso ao ensino, à educação, pois condição para o desenvolvimento da cidadania. Exigência esta que justificaria a existência “transitória” das bolsas de estudo no ensino fundamental privado, quantas fossem necessárias.

A solução alternativa a compra de vagas, o recurso excepcional às bolsas, para alunos estudarem em escolas particulares, o Governo Lindberg apresentou a alternativa de manter alunos públicos em escolas privadas, solução que não parece a mais consequente com a defesa da escola pública.

Outra solução para a falta de vagas, não excludente da concessão de BE, mas no mínimo equivocada, e com sérias implicações na qualidade do ensino, é a manutenção de excessivo número de alunos em sala de aula. O que Nova Iguaçu prima por fazer (ver tabela 10, capítulo 3). Problema adensado pela intervenção do Ministério Público obrigando o Governo municipal a matricular crianças em escolas públicas com excesso de vagas. Ferindo

dessa forma o direito subjetivo de acesso ao ensino que, de acordo com, implica não apenas direito de acesso, mas também de qualidade do ensino. (SIFUENTES, 2001).

No entanto, como disse uma Diretora do SEPE, “não adianta não haver carência de vaga na rede, se não houver vontade política para acabar com as bolsas de estudo. Você pode acabar com a carência, mas se o Governo achar que deve mantê-las, vai arranjar um meio para isso”. (Lidiane Lobo, 16 set.2009, §22). Fato que novamente remete à necessidade de se manter controle social sobre as políticas de educação do Município.

O direito subjetivo e a cidadania. Assim, um Plano de Expansão da Rede Pública acaba sendo uma questão de cidadania e de democracia, pois como defendiam os gregos e a história da educação vem demonstrando, a educação é condição de cidadania.

Neste sentido, pode-se afirmar que a sociedade civil popular ainda não foi estimulada para o potencial de cidadania subjacente ao direito público subjetivo de acesso ao ensino, que embora nos marcos do individualismo liberal, pode ser carreado à práxis em torno do direito subjetivo e social à educação, como tomada de consciência individual-coletiva e luta pela universalidade e qualidade da educação pública. Direito reforçado pelas exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente que assegura à criança e ao adolescente o “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência” (Lei nº 8.069/90, art. 53, V). Neste sentido, é exemplar, nos inícios dos anos 90, quando uma crise administrativo-financeira sem precedentes do Município levou os profissionais da educação a cerca de 8 meses de “greve” e a perda do ano letivo, a luta travada pelo Clube de Mães de Nova Iguaçu por vagas nas escolas públicas e qualidade da educação

A democratização da educação no Município de Nova Iguaçu. A história da educação no Município de Nova Iguaçu tem mostrado um Poder Público pautado pela “gestão” autoritária, centralizadora, excludente e privatista. Só recentemente, a partir da gestão iniciada em 2005 há sinais de avanços democráticos na gestão da educação municipal, e mesmo assim nos termos de uma “democracia regulada”. O termo “democracia regulada”, embora diametralmente oposto ao sentido radical com que se impõe o termo democracia, quer expressar a forma como o discurso sobre gestão democrática na educação se materializa no Governo Lindberg: enquanto exclusão da diferença e o controle sobre a participação social.

Não se pode negar, no entanto, que há um avanço democrático na gestão municipal, tendo em vista as gestões municipais anteriores. Avanços, contraditórios, sim, mas reais, nos termos de uma “democracia regulada”, como as primeiras eleições de diretores de escolas do Município em março de 2006, e agora em março de 2009, ambas por Decreto do Governo municipal; as primeiras eleições, em 2008, dos Conselhos Escolares, um dos fundamentos da

gestão democrática da escola; ainda em 2008 aconteceu a I Conferência Municipal de Educação com a aprovação do Plano Municipal de Educação elaborado de “forma participada”.

Gestões estas pautadas na conciliação dos grupos políticos em torno do poder municipal, em que o assistencialismo, a cooptação, a conciliação, o pragmatismo, fazem parte da prática política local: em suma, a conciliação pelo alto, “modernização conservadora”. Para Coutinho essa determinação histórico-genética essencial de nossa cultura política acontece porque [...] as transformações ocorridas em nossa história não resultaram de autênticas revoluções, [...] mas se processaram sempre através de uma conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, [...] reformas ‘pelo alto’ (COUTINHO, 1990, 42s).

Neste sentido, apesar do discurso do Governo Lindberg, a gestão democrática da educação no Município ainda demanda muita luta, pois a democracia se efetiva fundamentalmente como conquista (Coutinho) e não como concessão. Mesmo porque as relações democráticas originadas de concessão, embora bem-vindas, correm o risco de não serem valorizadas, bem assimiladas. Políticas públicas sem lastro social, isto é, sem serem resultado da correlação de forças, mas de acordos pelo alto ou mesmo fruto de virtude de governante “generoso” tendem a não se sustentarem com o tempo. Passado o momento favorável elas se esvaem. O caso de alguns Conselhos Escolares criados durante o I Governo Lindberg (2005-2008) é exemplar: [...] trata-se também de uma questão cultural, é preciso trabalhar muito para que esses Conselhos tenham de fato uma atuação mais incisiva. (Lidiane Lobo, 16 jul.2009, §11).

Concluindo, num ilusionismo político, em que se muda para manter o mesmo, Lindberg se uniu à parte do bloco patrimonialista alijado do Executivo para derrubar o bloco patrimonialista no poder. Assim, Lindberg rompeu uma tradição patrimonialista e ao mesmo tempo a recompôs em novo patamar. O fenômeno do transformismo analisado por Gramsci.

Esta tradição patrimonialista, clientelista, ficou evidenciada ao ser sustentada nas entrevistas. A forma explícita como em certas passagens as pessoas se expuseram, deixa dúvidas se elas sabiam o significado do que estavam dizendo. Na verdade, as respostas colhidas levam a pensar ou bem as pessoas são ingênuas ao expor isso a um pesquisador ou bem isto traduz mesmo o quanto a sociedade patrimonialista fez do Estado um espaço de uso privatista da coisa pública. À semelhança das redes clientelares estudadas por Xavier e Hespanha (1993), há quase que uma adesão, as pessoas são sinceras porque não acham errado.

As pessoas se expuseram nas entrevistas, por ingenuidade ou convicção, demonstraram o quanto uma sociedade patrimonialista fez do Estado um espaço de uso privatista da coisa pública.

O estudo acabou por mostrar que a lei que garante o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental ainda não se materializou em “um novo costume”. Constatção esta que reforça a compreensão de que historicamente o desenvolvimento do direito, a luta pela sua afirmação, estão associados à criação de um novo costume, de uma nova cultura política (GOHN, 2005, p. 63). “A história real do desenvolvimento do direito [...], conforme Gramsci, sempre exigiu uma luta para se afirmar, luta que, na realidade, é pela criação de um novo costume” (GRAMSCI, 2002a, p. 248s - CC 6, § 98).

O exemplo de Nova Iguaçu demonstra que, apesar de normatizado em lei, o direito público subjetivo de acesso ao ensino não necessariamente tem se firmado enquanto política pública. Aliás, como dito anteriormente, nesse Município o caso é mais grave, pois até 2005 o Poder Público local sequer tomou conhecimento das novas normatizações, CF/88 e LDB/96, a pautarem a concessão de bolsa de estudo. Pelo contrário, a prática de concessão de bolsas de estudo confirma a prevalência de antigos costumes ao contrário da nova Lei.

Neste sentido, a democracia Lindberg, pautada na “cidadania regulada”, dificilmente terá garantido a continuidade do trabalho iniciado. A prática de cooptação dos movimentos sociais cordatos, associada à exclusão das divergências não-antagônicas, tende a enfraquecer o élan vital necessário à sociedade civil popular nos enfrentamentos da sociedade de classes em disputa pela hegemonia social. Com o agravante de uma sociedade civil que parece tender à americanização.

Coutinho (2002) diz “o liberalismo não é democrático”, e Poulantzas “democracia só no socialismo”. Conforme Coutinho, o liberalismo vai historicamente assimilar o discurso democrático por causa da pressão da sociedade que estava cobrando, principalmente na Europa, ele vai aderir ao discurso democrático por pressão social. Losurdo vai também dizer que o “liberalismo não é democrático” e mais, ele alerta, para o perigo real de se perder direitos adquiridos na correlação de forças, o que ele denomina “desemancipação”.

Losurdo demonstra como os liberais tramam, e neste sentido são intransigentes, diante da possibilidade da emancipação plena do povo e da sua participação política, pois isto tende, de forma irreversível, a contrapor-se aos seus interesses de classe (LOSURDO, 2004, p. 100).

Evidentemente, os autores falavam de um liberalismo num País, numa Europa, num Continente que, diferentemente de uma realidade como a latino-americana, em que a luta por direitos mínimos, passou pela social-democracia. Aqui a questão é mais grave.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação.. In.: **Rev. Brasileira de Educação**, ANPED, jan-abril.2003, n° 22, p. 35-46.
- ALVES, José C. S.. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ: APPH/CLIO, 2003.
- ANDERSON, Perry. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p.139-180
- \_\_\_\_\_. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-38.
- ARAÚJO, Emílio. À imagem e semelhança: trajetória e dilemas do Governo Lindberg na área da educação. In: ARAÚJO, Emílio et al.. **Governo Lindberg**: entre a escola cidadã e a exclusão educacional. Nova Iguaçu, RJ: CEAPE, 2006. pp. 23-45.
- ARAÚJO, Emílio. **Defesa MP – Bolsas de Estudo**. 2005.
- ARRUDA, M. **Metodologia da práxis e formação dos trabalhadores**. Rio de Janeiro: PACS/PRIES, 1988.
- AZEVEDO, Janete M. L.. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- BARBOSA, Lívia N. de H.; DRUMOND, José A.. Coronelismo. In: SILVA, Benedito; MIRANDA Netto, Antonio G.de (coordenação geral). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986. p. 274-276.
- BARROS, Ney A. de. **Nova Iguaçu**: cronologia histórica de Iguassú. Acervo IPAHB e IHGNI. Disponível em:<<http://www.baixadafacil.com.br>>. Acesso em: 13 nov.2007.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BONETTI, Lindomar W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: UNIJUÍ, 2006.
- BORON, Atílio A. Os novos Leviatãs e a polis democrática – Neoliberalismo, de composição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: Que Estado para que Democracia?. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/CP nº 26, de 2 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05/10/1988. 40 ed. (obra coletiva de autoria da editora Saraiva). São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, coleção de leis de direito administrativo**. (organização, editoria jurídica da Editora). Barueri, SP: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1824**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1891**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1937**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 15 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto da Regência do Reino**, de 30 de junho de 1821. *In*: Câmara dos Deputados Federal (online). Disponível em: <<http://camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/coleções/Legislação/Legimp-J19.pdf-1821-1830>>. Acesso em: 27 jan.2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.422**, de 23 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o salário-educação. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em: 10 dez.2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 6.003**, de 28 de dezembro de 2006, dispõe sobre o salário-educação. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em: 10 dez.2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.253**, de 13 novembro de 1907. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=salario.html#apresentacao>>. Acesso em 10 dez.2008.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Acesso em: <<http://planalto.gov.br/ec1>>. Acesso em: 16 abr.2009

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 dezembro de 1996**. Instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Brasília: Diário Oficial da União, Seção I, p. 18.109, 13 set.1996.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24**, de 1 de dezembro de 83. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/Legislação/publicações/anteriores.html>>. Acesso em: 14 mar.2009

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB). Disponível em: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/EC53.htm>>. Acesso em: 16 mar.2008.

\_\_\_\_\_. **LDB 4.024/61**. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/Ldb4024>>. Acesso em: 12 mar.2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.440**, de 27/10/64, que instituiu o salário-educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L4440.htm>>. Acesso em: 27 maio.2008

\_\_\_\_\_. **Lei 5.692/71**. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5692](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692)>. Acesso em: 10 dez.2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.348**, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L7348](http://planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L7348)>. Acesso em: 24 jan.2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, D.O.U. 16 jul.1990. Disponível em: <<http://www.planalto.org.br>>. Acesso em: 17 out. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ministério da Educação e Desporto, Brasília,1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>>. Acesso em: 27 maio.2008

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.766**, de 18 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o salário-educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>>. Acesso em: 20 abr.2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o salário-educação Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>>. Acesso em: 23 maio.2008.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 339**, de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o salário-educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/MP339.htm>>. Acesso em: 25 abr.2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 1907. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L11494.htm>>. Acesso em: 12 abr.2008.

BRITO, Carlos. Manobra digna de nota zero: MP constata que a Prefeitura de N. Iguaçú matriculou bolsistas em suas escolas para receber mais verbas. In. **Jornal Extra**, 2 ed., 06 ago.2006, p. 14.

BRITO, Vera Lúcia Alves. **O público e o privado e a lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Tese (doutorado em educação) - UFMG, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 1995.

CARDOSO NETO, Lauro P.. A exigibilidade do salário-educação. In.: **Revista da Procuradoria Geral do INSS**. Brasília-DF, MPAS/INSS, v. 6, n.1, abril/junho de 1999. pp 41-49.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, José M. de. **Os bestializados**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. Dados, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997, pp. 229-250.

COUTINHO, C. Nelson. O conceito de política nos Cadernos do Cárcere. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, Andréa P. (org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. R. de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 67-82.

\_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil: Ensaios sobre idéias e formas**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

\_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas**. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. COUTINHO, C. Nelson. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

\_\_\_\_\_. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, PP. 11-39.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001a

\_\_\_\_\_. **Prefeitura de São Gonçalo deixa de aplicar mais de R\$ 31 milhões devidos em educação entre 1990 e 1995**. Niterói: UFF/Faculdade de Educação, março.1997. apostila.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura de São João de Meriti deixou de aplicar mais de 22 milhões de reais devidos em educação entre 1990 e 1996**. Niterói:UFF/Faculdade de Educação, ago/1997. apostila.

DOMICIANO, Cássia A. **O Programa “bolsa creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação?** Dissertação (mestrado em educação) - UNESP, Instituto de Biociências, Rio Claro, 2009..

FADEL, Simone. **Meio ambiente, saneamento e engenharia no Império e na Primeira República.** Rio de Janeiro: Garamond/FAPERJ, 2009.

FAORO, R. **Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro.** 3 ed. P. Alegre: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.** 5 ed., São Paulo: Globo, 2006.

FORTE, José Mattoso Maia. **Memória da fundação de Iguassú: comemorativa do Primeiro Centenário da fundação da Villa em 15 de janeiro de 1833.** Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Comércio. Rio de Janeiro: Rodrigues & C, 1933

GALASSO, Gioseppe. **Risorgimento.** s/d. Disponível em: <<http://www.gramsci.org>>. Acesso em: 14 abr.2009

GARELLI, Franco. Controle social. In.: BOBBIO, Norberto et al. 5 ed. **Dicionário de Política.** v. 1. Brasília: UnB/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 283-285.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática:** um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. Tese (doutorado) - USP – Faculdade de Educação. São Paulo/SP, 2007.

GINZBURG, Carlo. Sinais: raízes de um paradigma indiciário. In.: **Mitos, emblemas, sinais:** morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. pp. 143-179.

GOHN, Maria da G.. Cultura, cultura de massa, cultura popular e cultura política. In: GOHN, Maria da G. 3 ed. **Educação não-formal e cultura política:** impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 2005.pp. 21-64.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Poder Executivo. **Lei nº 2.332,** de 05 de outubro de 1994. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Municipalização da Educação Pré-Escolar e de Ensino Fundamental. Disponível em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 25 jun.2009.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 7 ed. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. A filosofia de Benedetto Croce. In.: **Cadernos do Cárcere: introdução ao estudo da filosofia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o Estado e a Política. In: **Cadernos do Cárcere:** Maquiavel. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 3.

\_\_\_\_\_. Ação Católica. Americanismo e Fordismo. In.: **Cadernos do Cárcere: Temas de cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v 4.

\_\_\_\_\_ .. Notas sobre a história da Itália. In: **Cadernos do Cárcere: o Risorgimento Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. v.5.**

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IBGE. **Sinopse estatística do Município de Nova Iguaçu (1945).** RJ, 1948.

IPPUR/UFRJ-FASE. **Projeto localização dos objetivos do milênio – Cidade de Nova Iguaçu (RJ – Brasil).** Observatório das Metrópoles, Julho 2006 (diagnóstico NI 2006 fase ipur.pdf)

KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis: o pensamento de Marx no século XXI.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** 17 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LEAL, Nunes V.. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 3 Ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997

LIMA Sobrinho, Barbosa. Prefácio à segunda edição. In: LEAL, Victor N.. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. pp. 13-19.

LOPES, Mônica Sette. Acesso ao ensino fundamental como um paradigma da evolução da tutela pelo direito. In: SIFUENTES, Mônica. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001. p. XIX-XXIII.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo.** Rio de Janeiro: UFRJ/São Paulo: UNESP, 2004.

MARTINS, J. de Souza. Prefácio à quinta edição. In: FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.** 5 ed. São Paulo: Globo, 2006, pp. 9-26.

MARX, K; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feuerbach).** 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

\_\_\_\_\_ . **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005

\_\_\_\_\_ . Posfácio à 2ª edição alemã de O Capital. In: **O Capital.** S. Paulo: Abril Cultural, 1983a. v. 1.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

\_\_\_\_\_ . **O Capital.** São Paulo: Abril Cultural, 1983. (5 volumes).

\_\_\_\_\_. O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte. In **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. p. 01-82.

MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. In.: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 5 ed. Brasília: UnB/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 1, pp. 177-179.

MAYER, Rafael. Apresentação do livro. In SIFUENTES, Mônica. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001. p. XV.

MIRANDA, Jorge. Prefácio. In: SIFUENTES, Mônica. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001. p. XI-XIII.

NAJJAR, Jorge. O Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação como sujeito político e formador: trajetória, problemas e perspectivas. In.: SEMEARO, Giovanni (org.). **Filosofia e política na formação do educador**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2004. pp. 153-182.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Brasília, DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao neoliberalismo. In: Vários. **A democracia como proposta**. IBASE: Rio de Janeiro, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. A vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda. In: **Os direitos do antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. **Educação e cidadania: O direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Tese (doutorado em educação) - USP, Faculdade de Educação, São Paulo, 1995.

PEIXOTO, Ruy Afrânio. **Imagens Iguazuanas**. S/L: S/E, 1960. Niterói, RJ: Centro de Memória Fluminense – Biblioteca do Gragoatá – UFF, Coleção Pinto 332.

PEREIRA, L. C. Bresser. Ideologias econômicas e democracia no Brasil. In.: **Estudos Avançados**, vol. 3, n. 6, São Paulo, mai/agos, 1989. Acesso em: 30 dez.2009.

PEREIRA, Waldick. **Nova Iguaçu para o Curso Normal**. Nova Iguaçu, RJ: Instituto Histórico e Geográfico de Nova Iguaçu, 1969, pp. 23s.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 6 ed. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra, 2002..

POULANTZAS, Nicos. O Estado, os poderes e as lutas. In.: SILVEIRA, Paulo (org). **Poulantzas: sociologia**.. São Paulo: Ática, 1984. pp. 84-94.

PRADO Jr., Caio. **A revolução brasileira**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU. **Atlas escolar da cidade de Nova Iguaçu**. Nova Iguaçu: PCNI, set. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4528**, de 28 de março de 2005. Disponível em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br>>. Acesso 13 nov/2009

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação. **Censo Escolar**: 2004 a 2007. Disponível em: <http://www.see.rj.gov.br>. Acesso em 30 jul.2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas Estadual. **Deliberação nº 210**, de 04 maio de 1999. Dispõe sobre a prestação de contas dos recursos do FUNDEF. Diário Oficial do Rio de Janeiro, Seção 1, p. 24, 17 maio.1999.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.021**, de 25 de janeiro de 1972. Estabelece critérios para a concessão de Bolsas de Estudo. Setor Publicações da PMNI, Correio Diário, 27 jan.1972.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.022**, de 25 de janeiro de 1972. Cria Comissão de Bolsas de Estudo. Setor Publicações da PMNI, Correio Diário, 27 jan.1972.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.164**, de 05 de setembro de 1973. Regulamenta o Fundo Municipal de Educação e Cultura (FUMEC), arquivos do Setor Publicações da PMNI, Jornal Hoje, 15 set.1973

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.080**, de 24 de janeiro de 1986, define a competência da distribuição das bolsas de estudo. Arquivos do Setor de Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.262**, de 13 de novembro de 1986, abre crédito suplementar às subvenções sociais (bolsas de estudo). Arquivos do Setor Publicações da PMNI, O Pontual de 14 nov.1986.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.759**, de 17/03/1989, define a competência da distribuição das bolsas de estudo. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.791**, de 27 de dezembro de 1984, fixa os valores das bolsas de estudo da 1ª a 8ª séries para o ano de 1985. Arquivos do Setor Publicações da PMNI, Jornal Hoje, 28 dez.1984,.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.294**, de 27 de janeiro de 1987, define a competência da distribuição das bolsas de estudo. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.499**, de 12/02/1988, define a competência da distribuição das bolsas de estudo. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.067**, em 12 de junho de 1990. Cria o Programa Municipal de Bolsas de Estudo – PROMUBE. Atos Oficiais, arquivos do Setor Publicações da PMNI, Jornal Hoje, 16 jun.1990.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.833**, de 15/03/1993, que estendeu o PROMUBE para ano de 1993. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.371**, de 10 de junho de 1994, fixa o novo valor das bolsas de estudo. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.658**, de 19 janeiro de 1996, fixa o novo valor das bolsas de estudo. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.687**, de 27 mar.1996 que estendeu o PROMUBE para o ano de 1996. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.785**, de 1997, dispõe sobre o Sistema de Avaliação Especial dos alunos da rede municipal para o ano de 1996 (Atos Oficiais). Jornal Hoje, 02 jan.1997.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.075**, de 21/02/2005. Dispõe sobre a Requisição para a Utilização de Bens e Serviços da rede privada de ensino fundamental, e dá outras providências. Atos Oficiais, Jornal da Hora 22 fev.2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.399**, de 04 de maio de 2006. Dispõe sobre a Requisição para a Utilização de Bens e Serviços da rede privada de ensino fundamental, e dá outras providências. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 13 abr.2009

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.633**, de 12 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a Requisição para a Utilização de Bens e Serviços da rede privada de ensino fundamental, e dá outras providências. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 4 abr.2009

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.795**, de 24 de julho de 2007, dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares. Atos Oficiais.

\_\_\_\_\_. **De Iguassú a Nova Iguaçu: 170 anos 1833-2003**. PMNI, Nova Iguaçu: PMNI, 2003.

\_\_\_\_\_. Departamento de Cultura, Recreação e Lazer. **Caderno Turístico de Nova Iguaçu – 1971**. Niterói: UFF/Centro de Memória Fluminense–Biblioteca do Gragoatá.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico da cidade – N. Iguaçu – Plano Estratégico** (Documento). PMNI, ago.1999. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 13 maio.2009

\_\_\_\_\_. **Lei do Orçamento Geral do Município de Nova Iguaçu**. Exercício financeiro de 2000. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 28 mar.2009

\_\_\_\_\_. **Lei 1.130**, de 24 de fevereiro de 1986, que define como complementar o tipo de bolsas de estud. arquivos do Setor Publicações da PMNI). Disponível em:< :<[www.cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 27 Jul..2009

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.666**, de 16 de janeiro de 1990, assegura matrícula de crianças carentes na rede municipal de ensino. Arquivos do Setor Publicações da PMNI. Disponível em:<[www.cmni.rj.gov.br/legislação](http://www.cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 26 abr.2009

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.852**, de 23/10/1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Atos Oficiais, Jornal Hoje, 24 out.10/1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.853**, de 23 de outubro de 1997. Cria Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Atos Oficiais, Jornal Hoje, 24 out.1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.739**, de 23 de dezembro de 2005. Plano Plurianual de 2006-2009. Disponível em: <[www.cmni.rj.gov.br/legislacao](http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao)>. Acesso em: 12 jul.2008

\_\_\_\_\_. **Lei Orçamento Geral do Município de Nova Iguaçu**. Exercício financeiro de 2000. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www..cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 28 mar.2009

\_\_\_\_\_. Câmara de Vereadores do Município de Nova Iguaçu. **Lei Orgânica do Mun. de Nova Iguaçu**, promulgada em 30/05/1990 Disponível em: <[www.cmni.rj.gov.br/Legislação/lom/lei\\_organica\\_20004.pdf](http://www.cmni.rj.gov.br/Legislação/lom/lei_organica_20004.pdf)>.Acesso em: 24 jun.2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 338**, de 07 de março de 1994, nomeia nova Comissão do PROMUBE. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 482**, de 05 de julho de 1990, que institui as normas regulamentares de aplicação do PROMUBE. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 483**, 05 de julho de 1990, que nomeia os membros da Comissão Especial de Supervisão do PROMUBE. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 569**, nomeia a Comissão responsável pelo PROMUBE. Atos Oficiais do Município. Arquivos do Setor Publicações da PMNI, Jornal Hoje, 16 mar.1993

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 570**, fixa o valor da bolsa PROMUBE. Atos Oficiais do Município. (arquivos do Setor Publicações da PMNI). Jornal Hoje de 16 mar.1993.

\_\_\_\_\_, Procuradoria Geral do Município (PGM). **Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCR** de 16 de março de 2007, de Patrícia Maria de Mattos Coelho Rodrigues.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**. Criado em Janeiro de 1998. Disponível em:<[www..cmni.rj.gov.br/legislação](http://www..cmni.rj.gov.br/legislação)>. Acesso em: 13 maio.2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório de propostas – N. Iguaçu: Plano estratégico/2000**. Documento de trabalho.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Ofício nº 021**, de 06 de março de 1981, encaminha bolsista à escola privada conveniada.

\_\_\_\_\_, Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Ofício nº 1.100/GS/2008** de 25 de agosto de 2008, de Mário Medeiros de Farias, Secretário de Educação, ao TCE/RJ, referente ao Processo nº 216.634-8/2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Ofício s/d, de 26 de abril de 1989**, de Rosa Maria Martins de Oliveira, Chefe da Divisão de Assistência ao Educando.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas**. Maria José Eskandar, Chefe do Serviço de Bolsas de Estudo, em 05 jun.2000.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 210.639-0/99**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 1998, pp. 417-438. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 211.673-8/00**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 1999, pp. 500-514. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 210.634-9/02**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2001, pp. 469-504. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 211.157-2/04**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2003, pp. 3130-3175. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 211.237-0/05**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2004, pp. 1047-1089. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 210.761-6/06**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2005, pp. 1879-1922. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 210.965-6/07**. Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2006, pp. 1552-1627. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 mar.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 217.777-8/08**, Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2007, pp. 1800-1827. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 dez.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo n° 210.261-2/09**, Parecer sobre a Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Nova Iguaçu/RJ: Exercício de 2008, pp. 1876-1627. Disponível em: <<http://www..tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 dez.2009.

RUSSEL-WOOD, A. J. R. Centro e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. In : **Revista Brasileira de História**, v. 18, n. 36, 1998, pp. 187-249.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 8 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003..

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 21 ed. São Paulo: Cortez, 1989.

SAVIANI, Dermeval. **Política de educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5 ed. Revista - Campinas: Autores associados, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: UnB, 1982.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. 2 ed. Petrópolis, SP: Vozes, 2001.

SIFUENTES, Mônica. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

SILVA, Percival T. Políticas públicas e poder popular. In: SEMERARO, Giovanni. **Filosofia e Política na Formação do Educador**. Aparecida do Norte, SP: Idéias e Letras, 2004. p. 183-214.

SILVA, Percival Tavares da. **MAB (1974-1992): relação vanguarda-base-massa - práxis político-educativa**. Dissertação (mestrado em educação), IESAE/FGV, Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. Nova Iguaçu – quando a eleição de diretor de escola é uma farsa. In.: **Movimento**. FEUFF, n.13, maio.2006/Niterói: EdUFF, 2006. pp. 107-124.

SILVA, Robson Dias da, **Rio de Janeiro, crescimento, transformações e sua importância na economia nacional (1930-2000)**. Dissertação (mestrado) – UNICAMP - Instituto de Economia, Campinas, SP, 2004a.

SOARES, Renato Viana. **A educação na Constituição de 1988**. Dissertação (mestrado) - FEUFES, Vitória, 1990.

SOUZA, Percival de. **A maior violência do mundo (Baixada Fluminense)**. São Paulo: Traço Editora, 1980.

THINES, G. e LEMPEREUR, Agnes. **Dicionário geral de ciências humanas**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1984.

REIN, Franklin. Hegel e a dialética. In: REZENDE, Antonio (org.). **Curso de filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. pp. 133-144.

VALENTE, A. P. de Moraes Amorim e DUMONT, Lígia M. Moureira. Controle público e orçamento federal: avaliando o papel do SIAFI. In.: **Informática Pública**. PRODABEL, Belo Horizonte/MG, a.5, n. 1, , pp. 49-63. jun/2003.

VALLA, Victor Vicente. **Controle social ou controle público?** (texto em preparação à I Conf. Nac. de Vigilância Sanitária – VISA, de 26 a 30/11/2001, em Brasília/DF). Apostila Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/caderno/eixo3\\_texto11.pdf](http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/caderno/eixo3_texto11.pdf)>. Acesso em: 08 nov.2009, às 90:04 h.

VELHO, Otávio Guilherme. Nota a WOLF, Kurt H., verbete controle social. In: SILVA, Benedito; MIRANDA Netto, Antonio G.de (coord. geral). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986, p. 265-266.

VIEIRA, Ana Cristina. Clientelismo e serviços de saúde. In: **Revista de Políticas Públicas**, UFMA (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) v. 6, n. 1, São Luís: EDUFMA, 2002.

WIKIPEDIA. **Fisiologismo**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fisiologismo>>., Acesso em: 30 dez.2009

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

XAVIER, Ângela B.; HESPANHA, Antonio M. (org.). As redes clientelares. In: **História de Portugal: O Antigo Regime (1620-1807)**. Lisboa: Stampa, 1993. v. 4, p. 381-393.

## APÊNDICE A – Relação das informações verbais (por ordem alfabética)

Foram utilizadas quatro formas de informações verbais:

**A) Entrevistas formais**, (são as entrevistas propriamente, previamente preparadas com roteiro e posteriormente submetidas a correção pelo entrevistado)

**1) Cleuza Regina de Meneses Miguens**, entrevista em 08/08/2008 e 10/11/2008, responsável pelas bolsas de estudo do ensino fundamental, durante o primeiro governo Lindberg - SEMED

**2) Dalcio Marinho Gonçalves** entrevista em 06/07/2009, Secretário Adjunto de Registro e Informações Educacionais - SEMED

**Edinez Ferreira dos Reis**, entrevista em 09/03/2009. Diretora do SEPE

**Emilio Luiz Pedroso Araújo**, entrevista em 07/09/2007 e 05/01/2009 Secretário Adjunto de Educação do Município de Nova Iguaçu, Governo Lindberg Farias – 2005

**Jailson de Souza e Silva**, entrevista em 18/05/2009, Secretário de educação no II Governo Lindberg.

**Leila da Silva Xavier**, Diretora do SEPE Nova Iguaçu

**Lidiane Barros Lobo**, entrevista em 16/07/2009, diretora do SEPE, ex- membro do Conselho do FUNDEF Nova Iguaçu

**Marli Silva Câmara Freitas**, entrevista em 03/05/2008 e 23/01/2009, ex-secretária da educação I Governo Lindberg, vereadora

**Náira Fonseca Fois**, ex-diretora do SEPE, entrevista em 05/01/2009 ex-diretora do SEPE Nova Iguaçu - 1989 a 2003; membro do Conselho do FUNDEF Nova Iguaçu 1998-2000

**Og Baptista Barboza**, diretor do Instituto Menino Jesus, escola conveniada, entrevista em 13/01/2009

**Vereador n. 1**, PMDB, entrevista em 02/09/2008. Ver. (nome mantido em sigilo por motivo) Maurício Moraes, oposição ao Governo Lindberg

**B) Entrevistas informais** (são entrevistas informais obtidas junto a servidores públicos e donos de escola, sem prévia preparação, nomes sob sigilo)

**1) Servidor da Câmara n. 1**, entrevista em 11/12/2007.

**2) Servidor da Câmara n. 2**, entrevista em 26/03/2009

**3) Diretor de escola conveniada n. 3**, entrevista em 12 /08/2008,

**4) Diretor da escola conveniada n. 5**, entrevista em 09/09/2008

**5)Diretor da escola conveniada n. 11**, entrevista em 12/08/2008,

**C) Encontros casuais** (são informações orais obtidas casualmente, nomes sob sigilo)

Encontro casual n. 1, em 11/03/2008, professor E.E. Venina Correa

Encontro casual n. 2, em 29/02/2008, assessor do IPF

Encontro casual n. 3, em 16/09/2009. Confidência de militantes políticos no Governo Lindberg

Encontro casual n. 4, em 11/03/2009). Liderança dos Mata-mosquitos

**D) Audiências públicas** (dados obtidos a partir de anotações de audiências públicas)

**Jailson de Souza e Silva**, audiência pública em 21/01/2009 - Secretário de Educação II  
Governo Lindberg 2008-2012

**Marli S. C. Freitas**, audiência com pais em 08/12/2008 - Vereadora, ex-secretária de educação

## **. O ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM GESTORES LIGADOS À SEMED**

### **Introdução**

A propósito das Bolsas de Estudo para alunos do Ensino Fundamental, pode-se falar de um antes e depois do governo Lindberg. Penso que seja por aí que devemos encaminhar nossa conversa.

1. Quando assumiram o governo, que informações vocês tinham a respeito da prática do executivo municipal de concede Bolsas de Estudo para alunos do Ensino Fundamental? Há algum documento, vestígios, a parte uma e outra informação tornada pública via Atos Oficiais? Em suma, o que a SEMED conhecia em relação ao histórico desse serviço de concessão de Bolsas no Município para alunos do Ensino Fundamental em escola privada?
2. O que é isto “Programa de Requisição de Bens e Serviços” aplicado para a concessão de Bolsas de Estudo? Como surgiu? Em que base legal está fundamentado, pois não nos parece ser da área da educação?
3. Como a SEMED explica que esse Programa, inicialmente previsto como solução provisória, apenas para 2005, tenha se tornado uma política de governo com a promulgação do Plano Plurianual 2005-2009?
4. Seria esse programa de solicitação de bens e serviços uma forma de terceirizar serviços da educação? Por quê?
5. Para você, o que está por detrás do processo movido contra o Governo Lindberg a propósito da chamada “dupla matrícula” e do uso dos recursos do FUNDEF para bancar as Bolsas?

6. A propósito, se em 2005, de forma ilegal, as bolsas foram bancadas com recursos do FUNDEF, desde então qual tem sido a fonte dos recursos para as mesmas?
  7. Como hoje são concedidas as Bolsas para alunos do Ensino Fundamental? Há algum critério? Quais?
  8. Além do montante de cada Bolsa, há algum outro recurso envolvido na prática de concessão de bolsas? Mecanismo como isenção fiscal ou mesmo complemento de mensalidade cobrado aos alunos pelas escolas?
  9. Que instrumento o Governo Lindberg tem utilizado para a transparência com a prática de concessão de bolsas? Qual efetivamente o controle que o governo conseguiu ter em relação à concessão de bolsas de estudo? Transparência na execução, etc.?
  10. Hoje, em relação a 2004, último ano do governo anterior, há novos bolsistas? Como a SEMED está procurando resolver esta situação de falta de vagas?
  11. O que a SEMED tem feito para a redução ou mesmo para o término da prática recorrente de concessão de Bolsas para o Ensino Fundamental?
- SEPE Sindicato dos Profissionais da Educação de Nova Iguaçu,

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG.**

Quadro A1 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo I/Centro

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
1	E.M Alice Couto	Rua Esterlina Rodrigues, 200 CEP 26012-170. Tel.:3773-3626	Caioaba/ V. Operária	1952 - Início das Atividades
1	E.M. Capistrano de Abreu	Rua Afonso Pena, 30, CEP 26225-470. Fone 2660-6192	Vila Nova	1954 - Início das Atividades
1	E.M. Capitão Silvino Azeredo	Rua Dr. Walmir, 821, CEP 26012-840. Tel: 2660-4361	Engenho Pequeno	1950- Início das Atividades
1	E.M. Casa da Criança Pres. Getúlio Vargas	Rua Gerson Chernichiaro, 280, CEP 26260-000. Tel.: 2660-4568	Bairro da Luz	1993 – início das Atividades em 1996
1	E.M. Compactor	rua Antonio Vieira, s / n, CEP 26255-530. Tel.: 2660-4483	Jrd. Iguaçu	1970 - Início das Atividades
1	E.M. Dr Rubens Falcão	Rua Carlos Pereira Leal, 452, CEP 26285-130, Tel.: 2698-0901/ 0900	Santa Eugênia	1957- Início das Atividades
1	E.M. Dr Thibau	Av. Abílio Augusto Távora, 1.334, CEP 26225-320. Tel.: 2660-4632	Bairro da Luz	1939 - Início das Atividades
1	E.M. Engenho Pequeno	rua Maria da Glória s/n, CEP 26011-400. Tel.: 2660-4580	Engenho Pequeno	1996
1	E.M. França Carvalho	Estrada Plínio Casado, 2.674, CEP 26010-420. Tel.: 2660-0548	Prata	1931 - Início das Atividades
1	E.M. Heitor Dantas	Rua Iracema, 151, CEP 26285-320. Tel.: 2660-3964	Moquetá/Centro	1956 - Início das Atividades
1	E.M. Mascarenhas de Moraes ( Marechal)	Rua Birigui s/n, CEP 26285-620. Tel.: 2660-3966	Sta. Eugênia	1972 - Início das Atividades
1	E.M. Meninos de Deus	Rua Carlos Ribeiro Costa, 112, CEP 26010-290. Tel.: 2660-0850	Prata	1992.
1	E.M. Monteiro Lobato	Rua Professor Luiz Lima s/n, CEP 26010-290. Tel.: 2667-3680	Centro	1948 - Início das Atividades
1	E.M. Prof. <sup>a</sup> Venina Corrêa Torres	Rua João Batista Rodrigues, 182, CEP 26220-470. Tel.: 2660-3666	Califórnia	1953
1	E.M. Prof. Amazor Vieira Borges	Rua Dr. Lassance Cunha, 63, CEP 26013-000.	Jrd. Tropical	1970
1	E.M. Flor de Lis	Rua Miguel Couto, 110, CEP 26040-420. Tel.: 3769-9712	N. S <sup>a</sup> . da Graça/Centro	1998
1	E.M. Prof. Osires Neves	Estrada do Iguaçu, 330; CEP.:26013130	Vila Nelly/V. Operária	2001
1	E.M. Prof. Paulo Freire	Rua Pontal do Sul, s/n, CEP 26013-350. Tel.: 2660-4573	Jrd. Esplanada/Centro	1970 - Início das Atividades
1	E.M. Prof. Ruy de Queiroz	Rua São Januário s/n, CEP 26230-590. Tel.: Tel.: 3763-7750	Jacutinga/Centro	1964
1	E.M. Pof <sup>a</sup> Izabel dos Santos Soares Mello	Rua Capitão Edmundo Soares, s/n, CEP 26250-440.	Km 11/Centro	1992
1	E.M. Prof. <sup>a</sup> Ornélia Lippi Assumpção	Rua Gilson, 56, RJ, CEP 26012-040. Tel.: 2660-3967	Vila Iracema/Centro	1956
1	Creche Municipal Patrícia Maria Gaspar Somma Pereira	Rua Matilde Maria Muzzi, 50, CEP 26350-000. Tel.: 2686-2026.	Prq. São Carlos/V. Operária	1989

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação).**

Quadro A2 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo II/Posse

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
2	C.M. de Educação Especial Paul Harris	Alameda Pres. Roosevelt, 526, CEP 26022-599. Tel.: 3110-3755/3755.	Três corações	1984 – início em 1991
2	E.M. Ayrton Senna	Alameda das Acácias, s/n, CEP 26040-000	Prq Flora	2002
2	E.M. Douglas Felipe Brasil de Paula ( Douglas Brasil)	Rua Mendes, 128, CEP 26030-370, Fone 2660-4812	Ponto Chic	1988 - Início das Atividades
2	E.M. Dr Orlando Melo	Rua F, 763, CEP 26020-700; Tel.: 3102-0926	Posse	1985
2	E.M. Estanislau Ribeiro do Amaral	Rua Maria Aristolina Mariano de Souza, s/n, Cep. 26030-830. Tel.: 2660-4811	Cerâmica	/1972 - Início das Atividades
2	E.M. Guinle	Rua Oliveiros Rodrigues Alves, 880; CEP 26030-010. Tel.: 3102-1871	Juriti/Posse	07/09/1944 - Início das Atividades
2	E.M. Murilo Costa	Rua Ananias, 248, CEP 26221-030 Tel.: 3776-9991	Cerâmica	1965
2	E.M. Pres. Getúlio Dornelles Vargas	Rua Iracema, 51; CEP 26020-580 Tel.: 3101-1573, 3773-1351	Posse	1955 - Início das Atividades
2	E.M. Prof. <sup>a</sup> Therezinha da Silva Xavier	Rua dona Lia, s/n; CEP 26030-830, Tel.: 3778-5358	Cerâmica	1999
2	E.M. Vereador Hélcio Chambarelli	Rua da Saudade, s/n, CEP 26022-020. Tel.: 3102-4331	Nova América	1992
2	Creche Municipal Ambaí	Rua Oswaldo Cruz, s/n, CEP 26064-540, Tel.: 3793-7909	Santa Rita	1989
2	E.M. Herbert Moses	Rua Liberdade, 343; CEP 26035-120 Tel.: 2657-2036	Cobrex/Ponto Chic	1962 - Início das Atividades
2	E.M. Luiz de Lemos	Rua Lourival Tavares de Paula, 522: CEP 26020-000. Tel: 3101-8278	Carmari/Ponto Chic	1954 - Início das Atividades
2	E.M. São Benedito	Travessa São Benedito, 456; Cep.: 26022-470. Tel.: 3101-0114	São Benedito/Carmary	1954 - Início das Atividades
2	E.M. Virgílio de Melo Franco	Rua Emílio Menezes, 670, CEP 26040-140. Fone 3101-9558	Bela Vista	1955 - Início das Atividades
2	Creche Municipal José Vieira de Jesus (ou E.M de Edc Inf)	Rua da Fonte, 254, CEP 26033-200	Cobrex/Ponto Chic	1601 – 1989 início das atividades

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação)**

Quadro A3 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo III/Comendador Soares

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
3	E.M. Armando Pires	rua Borges, 234; CEP 26277-520; Tel.: 3103-8919	C. Soares	2001.
3	E. M. Dom Adriano Hipólito	Rua Deolinda de Freitas Rodrigues, 360, CEP 26041-271, Tel.: 2764-6146	Monte Sol/Rosa dos Ventos	2006
		(continua)		
		(continuação)		
3	E.M. Dr Juvenil de Sousa Lopes	Rua Dois, s/n, CEP 26050-000. Tel.: 2657-0052	Jrd/Prq Alvorada	1992
3	E.M. Dr Odir Araújo	Rua Dona Clélia s/n, CEP 26281-150.	Rodilândia/Comendador Sares	1984
3	E.M. Dr Ruy Berçot de Mattos	Rua Okir, 282; CEP 26261-380; Tel.: 3764-7800	Jardim Alvorada	1962
3	E.M. Francisco de Oliveira	Rua Maria da Encarnação, 63; CEP 26261-180. Tel.: 2660-4467	Conj. Marco Dois/Comendador Sares	2001
3	E.M. Ivonete dos Santos Alves	Av. Ribeirão, s/n; CEP 26275-490. Tel.: 3103-1896; 5610	Jrd. Pernambuco	1992
3	E.M. Jardim Nova Era	Rua Arthur Moura, 95; CEP. 26270-000	Jrd. Nova Era	1996
3	E.M. José Ribeiro Guimarães	Rua Felipe Pereira, 351; CEP 26275-200, Tel.: 2769-8786.	Ouro Preto/C. Soares	1996
3	E.M. Marinete Cavalcante de Oliveira	Rua Irene, 77; CEP 26276-370. Tel.: 3103-0522	Comendador Sares	1970
3	E.M. Nicanor Gonçalves Pereira	Travessa Luiz Soares, s/n;; CEP 263976-170. Tel.: 3779-7423	Comendador Sares	1988
3	E.M. Newton Gonçalves de Barros	Rua Carolina Sender, 84; CEP 26270-021. Tel.: 3102-8400	Jrd. Nova Era	2001.
3	E.M. Dulce Raunheitti de Moura Ribeiro	Rua Marcos da Costa, 164; CEP 265-430. Tel.: 3103-7876	Jrd. Nova Era	1967
3	E.M. Prof. <sup>a</sup> Leopoldina Machado Barbosa de Barros	Rua Nilton Tinoco, 355, Cep.: 26265-300. Tel.: 3103-0747	Jrd. Nova Era	2001.
3	Creche Municipal Nova Era	Rua Sílvia Freitas, 127; CEP 26272-080; Tel.: 3103-4822	Nova Era/Comendador Soares	1998
3	Creche Municipal Rodrigo T. Alves	Rua Luís de Carvalho, 261, CEP 26276-150, Tel.: 3766-2397.	Comendador Soares	2000
3	E.M. Prof. <sup>a</sup> Iramar da Costa Lima Miguel	Rua Ana Izabel, 499,; CEP 26331-100. Tel.:3766-4508	Jrd. Aimoré/Comendador Sares	1971

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação).**

Quadro A4 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo IV/Cabuçu

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
4	E.M. Campo Alegre	Rua Alexandre, s/n; CEP 26400-000.	Campo Alegre	1987 – 1996 início das atividades
4	E.M. Chaer Kazen Kalaoum	Rua Flávia, s/n; CEP 26361-670 – Tel.: Fone 3794-8065	V. Aliança/ Palhada	1984
4	E.M. Darcilio Ayres Raunheitti	Av. Abílio Augusto Távora, 5.950; CEP 26391-610. Tel.: 3778-1882	Jd. Laranjeiras/ Cabuçu	1988
4	E.M. Prof. Joaquim de Freitas	Rua Nilópolis, 12; CEP.: 26361-300. Tel.: 3698-5893	Vila Americana/ Cabuçu	1980 - Início das Atividades
4	E.M. Prof. Leonardo Carielo Almeida	Rua Santa Lucrecia s/n; CEP 26351-810. Tel.: 2686-7895	Jrd. Europa/ Lagoinha	1954 - Início das Atividades
4	E.M. Prof. Nabor Otuki	Rua Desembargador Diniz, 42; CEP 26340-370.	Cabuçu	1978
4	E.M. Vila João Corrêa	Rua Rosali s/n, CEP 26022-020. Tel.: 2686-2010	Nova América/ Marapicu	1996
4	E.M. Três Marias	Rua Almirante Cochrane, 57	Cabuçu	/2007
4	Creche Municipal Monte Sol	Rua Deolinda de Freitas Rodrigues, 141; CEP 26250-000	Jd. Monte Sol/ Palhada	1989
4	Creche Municipal Olga Celestina Giliberti Almeida	Rua Dr. Afonso, 138; Cep.: 26395-020.; Tel.: 2763-3329.	Austin	1601 – 1989 início das atividades
4	E.M. Abílio Ribeiro	Rua Joazeiro, 85; CEP 26346-380; Tel.: 3778-1384	Cabuçu	1973
4	E.M. Alfredo José Soares	Rua das Begonhas, lote 08, quadra B, CEP 26361-610. Tel.: 2686-3723	Marapicu/ Cabuçu	1952
4	E.M. Profª. Edna Umbelina de Sant'Anna da Silva	Rua Caminho Existente s/nº; Tel.: 2666-8637; 2698-3411	Conj. Rosa Branca/ Palhada/ Cabuçu	2003
4	E.M. Shangri-lá	Rua Dr. Frederico, 102; CEP 26352-760. Tel.: 2799-6836	Prq. Todos dos Santos	1958
4	E.M. Visconde de Itaboraí	Rua Antonio Ribeiro Corvelo, s/nº, CEP 26261-180. Tel.: 3794-8061	Bairro Ipiranga/ Marapicu	1926.
4	Creche Municipal Profª Nísia de Souza Marcondes	Rua Seis, 331, CEP 26350-000.	Campo Belo/ Lagoinha	2003
4	Creche Municipal Jardim Europa	Rua Balhugães, s/n, Lagoinha, NI, RJ, CEP 26351-510; Tel.: 2686-7893	Lagoinha	1989

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação).**

Quadro A5 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo V/KM 32

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
5	E.M. Barão de Guandu	Caminho do Morro Grande, 1.050, CEP 26065-031. Tel.: 2886-5496	Barão do Guandu	1996
5	E.M. José Reis	Rua das Margaridas, L 23 Q 29, CEP 26356-260. Tel.: 2412055	Prados Verdes/ Km 32	1971
5	E.M. Prof. <sup>a</sup> Marly Tupacinunga de Mattos	Avenida “B”, 306 – Conj. CEHAB. Tel.: 2764-4225	Prq. S. Francisco/ Km. 32	2001.
5	Fábio Gonçalves Raunheitti	Rua Santo André, S/N, Lote 16, Quadra 22, C 1	Prq. S Francisco/ Km. 32	2007
5	Creche Municipal Hélio Montezano de Oliveira	Rua Misso s/n, Conjunto Pantanal; Cep. 26000-000. Tel. 2686-2016.	Jd. Paraíso/ Lagoinha?	2001
5	E.M. José Fróes Machado	Rua Mônica, 157; CEP 26351-130. Tel.: 2768-1467; 2657-4261	Prq. São Marcelo/ Km 32	2001.
5	E.M. Pera Flor	Rua Irene, 201; CEP 26357-090. Tel.: 2765-7720	Km 34/Km. 32	1955

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

Quadro A6 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo VI/Austin

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
6	E.M. Althair Pimenta de Moraes	Rua Carmem Gomes, 302, CEP 26249-160. Tel.: 3759-4534	Três Fontes/ Austin	1976
6	E.M. Dr José Brigagão Ferreira	Rua Ayasé s/n, CEP 26396-030. Tel.: 2763-3354	Carlos Sampaio/ Austin	1984 – 1985 Início das atividades
6	E.M. José de Anchieta	Estrada da Moendinha, 92; CEP 26350-000. Tel.: 2764-0757; 2758-3781	Prç. São Jorge/ Austin	1953 - Início das Atividades
6	E.M. José Luiz da Silva	Rua Magali, 315, CEP 26325-050. Tel.: 3759-3466	Maurileia/Austin	1976
6	E.M. Kerma Moreira Franco	Estrada José Luiz da Silva, 740, CEP 26240-460. Tel.: 3759-4458.	Austin	1987 - 1971 Início das Atividades
6	E.M. Nena Rodrigues	Rua Santa Clara, 152, CEP 26397-170. Tel.: 2763-3179	Austin	1972
6	E.M. Prof. Márcio Caulino Soares	Rua Bela Vista s/n, CEP 26396-090. Tel.: 2763-3141	Austin	1965 - Início das Atividades
6	E.M. Prof. <sup>a</sup> Enilza B. dos S. Chiconelli	Rua Marati, 26, Tel.: 763-0916	Austin	2000
6	E.M. Rui Barbosa	Rua Felipe Salomão, 178, CEP 26261-380. Tel.: 2763-3251	Austin	1996
6	E.M. Souza e Mello	Rua Barão de Cotegipe, 19, CEP 26300-000. Tel.: 2657-7904	Cacuaia	1959 - Início das Atividades
6	E.M. Walfredo da Silva Lessa	Rua Jaguaré s/n, Vila Jurema, CEP 26390-000. Tel.: 2763-7155	Vila Jurema/ Austim	1969
6	Creche Municipal Vila São Miguel	Rua Aracê, 130, CEP 26393-090 – Tel.: 2763-3035	Vila São Miguel/ Austin	1989

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação).**

Quadro A7 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo VII/Vila de Cava

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
7	E.M. América Xavier da Silveira	Estrada Cel. Alberto de Melo, s/n, CEP 26052-050.	Santa Rita	1954
7	E.M. Aminthas Pereira	Rua Cel França Soares, 350, CEP 26055-000. Tel.: 3776-8324	Figueira	1948 - Início das Atividades
7	E.M. Marçílio Dias	Rua Pintassilgo s/n; CEP 26051-170. Tel.: 3770-2384	Santa Rita	1970
7	E.M. Orestes Bernardo Cabral	Rua Cândido, 117; CEP 20052-520. Tel.: 3759-0936	Vila de Cava	2001.
7	E.M. Prof. <sup>a</sup> Irene da Silva Oliveira	Rua Márcia Custódia, 63; CEP 26052-310. Tel.: 3769-6354	Vila de Cava	2001.
7	Creche Municipal Glauco José Vaz Gonçalves	Rua Doutel de Andrade, 45, CEP. 26000-000.	Gerard Danon/Santa Rita	1999 – 2000 início das atividades
7	E.M. Daniel Nogueira Ramalho	Rua Vasco da Gama, 1470, CEP 26063-190. Tel.: 3767-4464	Prq. Estoril/Vila Cava	1981
7	E.M. Prof. <sup>a</sup> Lúcia Vianna Capelli	Rua Barão de Tinguá, 672, CEP 26062-310 Tel.: 2779-3726	Iguaçu Velho/Vila Cava	1960 - Início das Atividades

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

Quadro A8 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo VIII/Miguel Couto

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
8	E.M. Antônio Pinheiro G Victory	Rua Angico, 261; CEP 26021-460. Tel.: 3101-3069	Jrd. Boa Esperança	1976
8	E.M. Janir Clementino Pereira	Rua Prof <sup>a</sup> Erlyel Huaick Dapieve, 66, CEP 26145-000. Tel.: 2886-1451; 2260	Miguel Couto	1961 - Início das Atividades
8	E.M. Prof. Darcy Ribeiro	Rua Belizário Pena, 139, ; CEP 26061-130. Tel.: 2657-8481	Gramma	2002
8	E.M. Paulo Roberto Fiorenzano Araujo	Rua Bragança s/n; CEP 26150-000. Tel.: 2657-8482	Geneciano	1995
8	E.M. Prof. Ruy Afrânio Peixoto	Rua Bosque, s/n, CEP. 26145-230i. Tel.: 3759-6953	Boa Esperança/Miguel Couto	2002
8	E.M. São Miguel Arcanjo	Rua Valentina, 21, CEP 26145-180. Tel.: 2694-6659	Miguel Couto	2000
8	E.M. Prof. <sup>a</sup> Ana Maria Ramalho	Estrada de Iguaçu, 113, CEP. 26141-000. Tel.: Fone 2769-0369	Miguel Couto	2001.
8	E.M. Prof. <sup>a</sup> Aimeé Carreiro Figueiredo	Rua Sidney, 145, Conj. Boa Esperança, Pq São Carlos, NI / RJ, CEP 26350-000. Fone 2685-6202; 2686-2021	Conj. Boa Esperança/Pq. São Carlos/Boa Esperança	2001.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

**APÊNDICE B – Relação das escolas da rede municipal de Nova Iguaçu/RJ por URG (continuação)**

Quadro A9 – Escolas do município de Nova Iguaçu relacionada à Unidade Regional de Governo IX/Tingá

URG	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIRRO	ANO DE FUNDAÇÃO/INÍCIO
9	E.M. Barão de Tingá	Praça Barão de Tingá, 140, CEP 26063-430.	Tingá	1960
9	E.M. Jardim Montividéo	Rua Dona Érica,s/n	Jrd. Montevideú	1993 – 1996 Início das atividades
9	E.M. Vale do Tingá	Rua Paraná, 34; CEP 26063-340. Tel.: 3767-4920/9054	Tingá	2001.
9	E.M. Adrianópolis	Av. das Mercedes, 580, CEP 26053-690. Tel.: 2658-9386	Adrianópolis	1983 – 1996 Início das atividades
9	E.M. Julio Rabelo Guimarães	Rua D. Henrique, 230; CEP 26260-200. Tel.: 3764-7352	Bairro do Rodrigo/Tingá	1986

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU; SEMED, ago.2008.

## ANEXO A – Normas para composição do número de alunos por turma

ANEXO C/03

AOS OFICIAIS

Quinta-feira, 13 de Novembro de 2003

Portaria SEMED nº 03/2003

de 13 de novembro de 2003

“Estabelece critérios para organização de turmas nas Escolas da Rede Pública da Cidade de Nova Iguaçu, para o ano letivo de 2004.”

## CRITÉRIOS PARA ORGANIZAÇÃO DE TURMAS PARA 2004:

- Os alunos matriculados na Rede Pública de Ensino da Cidade de Nova Iguaçu serão agrupados em turmas, levando-se em consideração, sempre que possível, a faixa etária;
- A distribuição das turmas deverá ser feita, preferencialmente, de forma que cada turno reúna turmas de todas as séries;
- A organização das turmas obedecerá a critérios específicos de acordo com as instruções que constam nos anexos.

## Observações:

- Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria Municipal de Educação.
- Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Nova Iguaçu, 13 de novembro de 2003.

*Angela Guerra*  
Angela Guerra  
Secretária Municipal de Educação

## Anexo I

## Do Quantitativo:

01- O quantitativo de alunos será estabelecido obedecendo-se aos seguintes limites:

## a) Educação Infantil:

- Creches (atendimento a criança entre 2 e 5 anos):
  - Maternal (2 anos), com o mínimo de 20 (vinte) e máximo de 25 (vinte e cinco) alunos;
  - Jardim de Infância (idades entre 3 e 4 anos), com o mínimo de 20 (vinte) e máximo de 25 (vinte e cinco) alunos;
  - Pré-escolar: (idade de 05 anos, a completar até 31 de março, do ano corrente), com o mínimo de 25 (vinte e cinco) e máximo de 30 (trinta) alunos.
- Unidades Escolares:
  - Pré-Escolar: (idade de 05 (cinco) anos, a completar até 31 de março, do ano corrente), com o mínimo de 25 (vinte e cinco) e máximo de 30 (trinta) alunos.

## b) Ensino Fundamental:

## • Ciclo de Alfabetização:

- 1ª etapa – mínimo de 30 (trinta) e máximo de 35 (trinta e cinco) alunos;
- 2ª e 3ª etapas – mínimo de 30 (trinta) e máximo de 35 (trinta e cinco) alunos;
- 3ª e 4ª séries – mínimo de 35 (trinta e cinco) e máximo de 40 (quarenta) alunos;
- De 5ª a 8ª séries – mínimo de 40 (quarenta) e máximo de 45 (quarenta e cinco) alunos.

## Anexo II

## Da Identificação das Turmas:

01- As turmas de Educação Infantil serão numeradas da seguinte forma:

- Maternal
- Jardim de Infância: A, B, C...
- Pré-Escolar: 01, 02, 03.

02 - As turmas do Ensino Fundamental terão as seguintes identificações

## • Ciclo Básico de Alfabetização:

- 1ª etapa: A, B, C, D, E...
- 2ª etapa: A, B, C, D...
- 3ª etapa: A, B, C, D...

## • Sérição:

- 3ª série: 301, 302,...
- 4ª série: 401, 402,...
- 5ª série: 501, 502,...
- 6ª série: 601, 602,...
- 7ª série: 701, 702,...
- 8ª série: 801, 802,...

## Anexo III

## Das Classes Especiais:

O atendimento aos alunos portadores de necessidades educativas especiais deverá ser feito, observando-se as seguintes orientações:

- O princípio básico do atendimento será de integrar o aluno, incluindo-o nas classes comuns de ensino regular, sempre que possível;

## ANEXO A – Normas para composição do número de alunos por turma (continuação)

**HORAS** **ATOS OFICIAIS**

**DE JANEIRO**

**da Cidade de Nova Iguaçu**

**ATOS OFICIAIS**

**SEMED****PORTARIA SEMED Nº 012, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006.**

A SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO no uso de suas atribuições, estabelece critérios para a organização de turmas nas Unidades Escolares e nas Creches da Rede Pública para o ano letivo de 2007,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Os alunos matriculados na Rede Pública de Ensino da Cidade de Nova Iguaçu serão agrupados em turmas, levando-se em consideração, sempre que possível, a faixa etária;

**Art. 2º** - A distribuição das turmas deverá ser feita, preferencialmente, de forma que cada turno reúna turmas de todas as séries;

**Art. 3º** - O número de alunos por classe, respeitando-se o espaço físico da sala de aula, será de:

1. Educação Infantil
  - Creches
    - \* Creche: (idades entre 2 e 3 anos), com o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 25 (vinte e cinco) alunos;
    - \* Pré-Escolar 1: (idade de 4 anos, a completar até 31 de março, do ano corrente), com o mínimo de 25 (vinte e cinco) e o máximo de 30 (trinta) alunos;
    - \* Pré-Escolar 2: (idade de 5 anos, a completar até 31 de março, do ano corrente), com o mínimo de 25 (vinte e cinco) e o máximo de 30 (trinta) alunos;
2. Unidades Escolares
  - \* Pré-Escolar: (idade de 4 a 5 (cinco) anos, a completar até 31 de março, do ano corrente), com o mínimo de 25 (vinte e cinco) e o máximo de 30 (trinta) alunos;

- Ensino Fundamental
  - Ciclo de Alfabetização:
    - \* 1ª, 2ª e 3ª Etapas: entre 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) alunos;

- **Seriação**
  - \* 3ª e 4ª séries: entre 35 (trinta e cinco) e 40 (quarenta) alunos;
  - \* 5ª à 8ª séries: entre 40 (quarenta) e 50 (cinquenta) alunos.

**Art. 4º** - As turmas de Educação Infantil serão numeradas da seguinte forma:

- Creche: 01, 02, 03 ...
- Pré-Escolar I: A, B, C, ...
- Pré-Escolar II: A, B, C, ...

**Art. 5º** - As turmas do Ensino Fundamental terão as seguintes identificações:

Ciclo Básico de Alfabetização:

- 1ª etapa: A, B, C, D, E, ...
- 2ª etapa: A, B, C, D, E, ...
- 3ª etapa: A, B, C, D, ...

**Seriação:**

- 3ª série: 301, 302, ...
- 4ª série: 401, 402, ...
- 5ª série: 501, 502, ...
- 6ª série: 601, 602, ...
- 7ª série: 701, 702, ...
- 8ª série: 801, 802, ...

**Art. 6º** - O atendimento aos alunos portadores de necessidade educacionais especiais deverá ser feito, observando-se as seguintes orientações:

I. O princípio básico do atendimento será integrar o aluno incluindo-o nas classes comuns de ensino regular, sempre que possível;

II. Fica assegurada a prioridade de vaga na unidade escolar mais próxima de sua residência;

III. De acordo com o artigo 58, capítulo V, parágrafo 2º da Lei de Diretrizes e Bases de Educação, Lei nº 9394/96, o atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

IV. As classes especiais deverão obedecer aos seguintes quantitativos:

- Deficiência Mental 06 a 10 alunos
- Deficiência Auditiva 06 a 08 alunos
- Deficiência Física 06 a 08 alunos
- Deficiência Visual 06 a 08 alunos
- Múltipla Deficiência 06 a 08 alunos

V. Quanto aos alunos que necessitam de atendimento especial e estiverem integrados em turmas de ensino regular, deverão ser observadas as seguintes instruções:

O quantitativo destes alunos não poderá exceder a 02 (dois) em cada turma;

Estes alunos serão beneficiados com atendimento em Salas de Recurso, em horário complementar, sempre que possível;

A unidade escolar terá o acompanhamento pedagógico da Secretaria Municipal de Educação.

**Art. 7º** - Os casos que não se enquadram nas disposições desta Portaria, serão analisados pela Secretaria Municipal de Educação.

**Art. 8º** - Fica sujeito às penalidades previstas em lei, o descumprimento do disposto nesta Portaria;

**Art. 9º** - A presente Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Gabinete da Secretaria Municipal de Educação, 26 de outubro de 2006.

**PORTARIA SEMED Nº 013, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006.**

A SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO no uso de suas atribuições, considerando a necessidade de definir critérios para a realização da matrícula e de organização do ano letivo de 2007, assegura a todo cidadão Iguaçuano o direito constitucional de ter acesso e permanência na Escola Pública Municipal.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Estabelecer critérios e procedimentos para o ingresso e permanência dos alunos nas Unidades Escolares e Creches da Secretaria Municipal de Educação, para o ano letivo de 2007.

**Art. 2º** - Estabelecer o seguinte cronograma para a matrícula e alunos e candidatos às Unidades Escolares a Rede Pública Municipal.

Atividade	Período	Instrumento de Matrícula	Local
01 - Renovação de matrículas de alunos pertencentes às Unidades de Ensino da rede municipal no ano letivo de 2006.	De 06/11/06 a 17/11/06	Ficha de matrícula (o verso)	Unidade Escolar da Rede Municipal de Ensino.

**ANEXO B – Autos do processo de bolsista da PMNI, ofício de 26 de abril de 1989, à Escola Cenecista de Comendador Soares.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS  
ASSESSORIA DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE  
SETOR DE BOLSAS DE ESTUDO

26.04.89

Nova Iguaçu, 26 de abril de 1989

Ao Sr. Diretor(a) do(a) Escola Cenecista de Comendador Soares

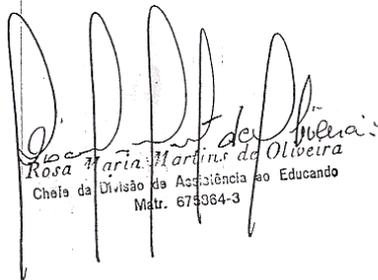
Do Assessor de Assistência ao Estudante

Sr. Diretor

Pelo presente estamos encaminhando a esse estabelecimento de ensino o(a) estudante Adailton Marques de Oliveira que foi selecionado(a) para a matrícula na 1ª série do 1º grau, como bolsista da PMNI.

Outrossim, comunicamos que a Prefeitura terá o encargo pecuniário fixo de Rcz\$ 50,00 (cinquenta cruzados novos) por aluno/ano, ficando reservado a esse estabelecimento de ensino o direito de cobrar do referido aluno bolsista a diferença da anuidade autorizada pelo órgão fiscalizador e a parte sob a responsabilidade da Prefeitura.

Atenciosamente,

  
Rosa Maria Martins de Oliveira  
Chefe da Divisão de Assistência ao Educando  
Matr. 673364-3

**ANEXO B – Autos do processo de bolsista da PMNI, ofício de 26 de abril de 1989, à Escola Cencista de Comendador Soares (continuação)**

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

*0093*  
Nº *0093*

*0093*  
bolsa nº *0093*

- CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDO  
- FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO

a) DADOS SOBRE O ALUNO CANDIDATO A BOLSA DE ESTUDO:

*Adailton Marques de Oliveira* / *19/06/1978*  
Nome Completo / Data Nascimento

*1ª série*  
Série que irá cursar

Foi bolsista da PMNI:  SIM  NÃO

b) DADOS SOBRE O RESPONSÁVEL:

PAI: *Quedato Marcelino de Oliveira* / *eletricista* / *Casado*  
Nome completo / profissão / Estado civil

MÃE: *Rosa Marques de Lima* / *Do lar*  
Nome completo / profissão

*R. Alves Pereira 178* / *ado. Soares*  
Endereço / Bairro

Telefone  
*biscateiro*

Renda bruta familiar mensal

☉ Órfão de pai  SIM  NÃO

☉ Órfão de mãe  SIM  NÃO

☉ Filho de ex-combatente  SIM  NÃO

☉ Filho de funcionário público  SIM  NÃO

☉ Possui casa própria  SIM  NÃO

☉ Possui curso  SIM  NÃO

☉ Por que você recorreu a bolsa de estudo ?

*falta de recursos financeiros*

Nº de dependentes *03*

Telefone  SIM  NÃO

**ANEXO B – Autos do processo de bolsista da PMNI, ofício de 26 de abril de 1989, à Escola Cenequista de Comendador Soares (continuação).**

c) ESTABELECIAMENTO DE ENSINO QUE PRETENDE CURSAR ?

Escola Cenequista de Comendador Soares

- Anexar os seguintes documentos:

- a) Comprovante de renda familiar biscateiro  
 b) Conta de luz  
 c) Contra-cheque ou declaração de rendimento  
 d) Carnet de benefício ou de aposentadoria

Declaro que todas as informações são verdadeiras.

05 de abril 1989

Data

João Marques de Lima  
 Assinatura do Responsável

OBSERVAÇÕES IMPORTANTES:

o Este formulário deverá ser devolvido após o seu preenchimento, à Divisão de Assistência ao Educando (Rua 13 de Maio, nº 143, sala 205) nos dias \_\_\_\_\_, inpreterivelmente.

o Esta bolsa terá validade para os alunos do 1º grau não possuidores de outras bolsas.

ANEXO B – Autos do processo de bolsista da PMNI, ofício de 26 de abril de 1989, à Escola Cenecista de Comendador Soares (continuação).

**Light** Saenz de Oliveira S.A.  
 Av. Marechal Floriano, 168 - Rio de Janeiro - RJ - CGC Nº 60.444.437/0001-46

Consumidor		Número da conta		Referência	Leitura	Apresent.	Conta do
JONAS OLIVEIRA MARTINS		Local	Livro	Instalação	Dia	Mês	Dia
		0861005124	06020	2741457071	4	2	1602 FEV 89
ALVARO TEIXEIRA 179-012 CEP 26000-41		Cód. Medidor	Constante	Leitura	Consumo		
		fat. Número	10	316	kWh	270	
Ajuste anterior	Fornecimento Cz\$	Imposto Único Cz\$	Eletrobrás Cz\$	Subtotal Cz\$	Vencimento		
***	1280	*****336*****		15,96	Dia	Mês	Ano
TAXA ILLUM. PUBLICA-LEI MUNICIPAL				CCI	2602 EC		

As contas não pagas até a data de vencimento sofrerão acréscimo sobre o seu valor líquido e o fornecimento estará sujeito a corte, sem prévio aviso. (Portaria DNAEE nº 222/87 de 22/12/87).

Utilize os serviços do Ligue-Light 273-2422 das 8h às 18h

Total a pagar sem acréscimo Cz\$	Acréscimo Cz\$	Total a pagar com acréscimo Cz\$
1597	151	1748

EM IGUAL NAO ACUSAVANGS PAGAMENTOS REPRESENT. MES (ES) - 01

702.485.1 Rev. 4

+

Rio de Janeiro 30.04.89

Eu declaro que o  
 Debito Mensal de  
 Divida não se inser  
 Tra em suspensão de pa  
 dor o rolégio; pois o  
 mesmo tipo de transat  
 ou usou Tra 50.00 ou  
 30.000 reais e mais  
 houve na Rua: Alvaro Teix  
 ra nº 179 Comendador Soa

Ass: Alvaro Teixeira de O-  
 Diretor  
 Alvaro Teixeira de O-  
 Diretor

**ANEXO B – Autos do processo de bolsista da PMNI, ofício de 26 de abril de 1989, à Escola Cenecista de Comendador Soares. (continuação)**

Vila do Roberto - RJ  
2.º Ofício de Notas  
L.º 139 fls. 147  
6.º Ofício:  
L.º 22 - fls. 188  
12.º Tabelião  
L.º 99 fls. 194

TALÃO N.º \*

PAG. N.º \*




**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**REGISTRO CIVIL**  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Nova Iguaçu - 2.ª Circunscrição

**NASCIMENTO (N.º 11.926)**

CYRENE DE M. CORRÊA FORTUNA, *Escrivã de Paz e Oficial do Registro Civil da 2.ª Circunscrição de Nova Iguaçu, Estado do Rio de Janeiro.*

CERTIFICA que as fls. 261vº do livro n.º 25 AA de Registro de Nascimento foi feito hoje o assento de - ADAILTON MARQUES DE OLIVEIRA -

nascido em 19 - de JUNHO - de 1978, às 15,40 horas em ESTA CIDADE ( MATERNIDADE) .-

de sexo M A S C U L I N O - , filho de DEODATO MARCOLINO DE OLIVEIRA  
\* \* e ROSA MARQUES DE LIMA .-

sendo avós paternos JOSÉ MARCOLINO DE OLIVEIRA .-  
e ANTONIA MARIA DA CONCEIÇÃO .-  
maternos JOSÉ MARQUES DE MOURA .-

e JUVENTINA FERREIRA DE LIMA .-

Foi declarante O PAI .-

e serviram de testemunhas ITAMAR BRITO DOS SANTOS e EDUARDO CAVALLARI -  
\* \* \*

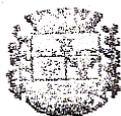
Observações:

O referido é verdade e dou fé.

Nova Iguaçu, 20 de JANEIRO - de 1986

*Milza Maria Oliveira de Souza*  
Milza Maria Oliveira de Souza

## ANEXO C – Minuta PROMUBE.



Estado do Rio de Janeiro  
 Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu  
 Procuradoria Geral  
 Gabinete do Procurador

*Minuta*

*2003*

*08.01.2003*

*P. SEMED*

“Convênio que entre si celebram o Município de Nova Iguaçu e o Colégio Padrão-Equipe Operon, para atendimento aos alunos do Programa Municipal de Bolsas de Estudo – PROMUBE, de acordo com o disposto Decreto nº 4.067 de 12 de junho de 1990.”

Aos 08 (oito) dias do mês de janeiro de 2003, na Cidade de Nova Iguaçu – RJ, o **MUNICÍPIO NOVA IGUAÇU**, CGC nº 29.138.278-0002-92, representado por seu Prefeito Sr. **MARIO PEREIRA MARQUES FILHO**, brasileiro casado, advogado, portador da carteira de identidade nº 80569457-7/IFP, CPF nº 099.924.527-53, residente a Rua Humberto Gentil Barone, 155/601, Centro, Nova Iguaçu, doravante denominado **MUNICÍPIO** e o **COLÉGIO PADRÃO-EQUIPE OPERON**, regularmente inscrito no CGC sob o nº 30.615.558/0001-06, neste ato representado por seu Diretor-Proprietário **Hilton Mandarino dos Santos**, brasileiro, professor, portador da Cédula de Identidade nº 809654551 IFP/RJ, CPF nº 233.156.837-34, doravante denominado **ESCOLA**, celebram o presente convênio, conforme Processo Administrativo nº 07/10.431/02, Fonte de Trabalho nº 07031236100375106000 e Empenho nº 000061/03, com vigência a partir da data de sua assinatura, na forma e condições estabelecidas a seguir:

**Cláusula Primeira** – O presente convênio tem por objeto a prestação de serviços de Ensino Fundamental para aqueles que demonstram insuficiência de recursos para o ano 2003.

**Parágrafo Primeiro** – A aquisição de serviços constitui a atribuição conferida a **Secretaria Municipal de Educação - SEMED**, através do **PROMUBE**, conforme o art. 1º, do Decreto 4.067, de 16/06/1990.

**Parágrafo Segundo** – O credenciamento para ministração do ensino, que observará instruções baixadas, não obriga a **SEMED** a adquirir, total ou parcialmente, as vagas oferecidas pela **ESCOLA**.

**Parágrafo Terceiro** – Compete a **SEMED** fixar o número de vagas a serem adquiridas pela **ESCOLA**, não podendo ultrapassar o número de 190 (cento e noventa) bolsas.

**Cláusula Segunda** – A **ESCOLA** compromete-se a cumprir ou fazer cumprir as normas regulamentadoras da **SEMED** inseridas na Portaria nº 482, de 05/07/1990.

**Cláusula Terceira** – À **ESCOLA** compete:

- a) aceitar o preço da vaga fixado pelo **MUNICÍPIO** em R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) – por aluno – bolsa/mês.

*et* *PR*  
*---*

*1*

## ANEXO C – Minuta PROMUBE (continuação).



Estado do Rio de Janeiro  
 Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu  
 Procuradoria Geral  
 Gabinete do Procurador

- N.C.
- b) substituir os alunos beneficiados pelo **PROMUBE** que por qualquer motivo tenha deixado de estudar no Estabelecimento;
  - c) não se retirar do **PROMUBE**, por iniciativa própria, no decurso do ano letivo para qual se credenciou;
  - d) prestar contas do ensino ministrado apresentando documentos exigidos nos prazos de conformidade com o previsto na Portaria nº 482, de 05/07/1990;
  - e) garantir a gratuidade do ensino ministrado aos beneficiários do **PROMUBE**;
  - f) ministrar ensino dentro dos padrões estabelecidos pela legislação e pela **SEMED**.

**Cláusula Quarta** – Pelo ensino efetivamente ministrado aos beneficiários do **PROMUBE**, o **MUNICÍPIO** pagará a **ESCOLA** o preço mensal da vaga fixada em Portaria e publicado através do órgão oficial da Cidade.

**Parágrafo Primeiro** – A **ESCOLA** receberá mensalmente e diretamente da **Secretaria Municipal de Planejamento, Economia e Finanças – SEMEF** – a importância correspondente ao número de alunos beneficiados pelo **PROMUBE** multiplicado pelo preço mensal da vaga que será depositada em conta corrente no Banco do Estado do Rio de Janeiro – **BANERJ** – indicada para este fim.

**Parágrafo Segundo** – O pagamento do primeiro mês será efetivado com base no número de alunos beneficiados pelo **PROMUBE** e indicados pela **ESCOLA** na Relação de Beneficiários – RB.

**Parágrafo Terceiro** – Os demais pagamentos serão efetuados com base na frequência mensal a ser informada pela **ESCOLA**, mensalmente, ao **PROMUBE** através do **RB**.

**Cláusula Quinta** – A inobservância, pela **ESCOLA**, da **Cláusula** deste instrumento ou de obrigação originada de norma legal ou regulamentar, implicará na imediata suspensão da liberação do pagamento e, comprovada a irregularidade, ficará rescindido o presente contrato.

**Cláusula Sexta** – Os valores dos serviços pagos pelo **MUNICÍPIO** e não efetivamente prestados pela **ESCOLA**, apurados pelo órgão competente, serão cobrados, administrativamente ou judicialmente, se a **ESCOLA** não efetuar a devolução no prazo de 20 (vinte) dias corridos, contados da data do pagamento indevido.

ett

2

**ANEXO C – Minuta PROMUBE (continuação)**



Estado do Rio de Janeiro  
 Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu  
 Procuradoria Geral  
 Gabinete do Procurador

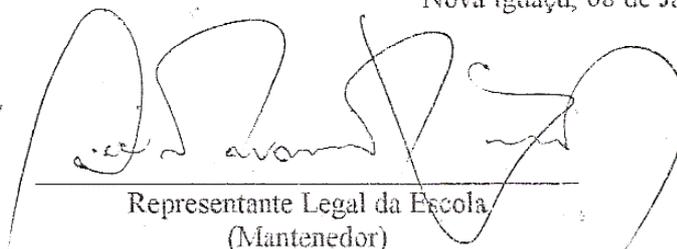
**Cláusula Sétima** – O presente convênio tem duração coincidente com o ano letivo, ficando ressalvado o direito de rescisão do mesmo durante vigência na ocorrência de descumprimento de suas cláusulas ou unilateralmente, sempre que for da conveniência de qualquer das partes.

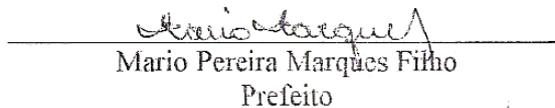
**Cláusula Oitava** – A ESCOLA fica civilmente responsável por prejuízos decorrentes por atos danosos o PROMUBE ou seus beneficiários.

**Cláusula Nona** – Fica eleito o Foro da Cidade de Nova Iguaçu para dirimir qualquer controvérsia fundada no presente convênio.

E, por estarem justos e acordados, firmam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, para os efeitos, perante as testemunhas abaixo assinadas.

Nova Iguaçu, 08 de Janeiro de 2003.

  
 Representante Legal da Escola  
 (Mantenedor)

  
 Mario Pereira Marques Filho  
 Prefeito

Testemunhas

1ª) Eleonora Ferrino Harim Harimbo  
 CPF nº 646.666.507/44

2ª) Riscola M. Coimbra  
 CPF nº 095.493.447-46

3

**ANEXO D – Documento do SEPE que solicita abertura de processo – p.32, cap.4**

**EXMO. SR. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



NAIRA FONSECA FOIS, brasileira, solteira, professora, Identidade n ° 07115862-0, CPF n ° 941797007/00, com endereço à Rua Professora Venina Correa Torres, 230, sala 807, CEP 26220-100, Centro, Nova Iguaçu, conselheira do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Lei Municipal n ° 2.852 de 23 de outubro de 1997, designada pelo Decreto Municipal n ° 5.986 de 06 de abril de 1998, vem, perante V. Exa. apresentar a presente

**DENÚNCIA**

Face ao **MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU**, pelas razões que passa a expor:

A Denunciante está impedida de exercer as funções estabelecidas pela Lei 9.424/96, Artigos 4º e 5º, bem como pela Deliberação n ° 210 deste Tribunal de Contas do Estado, Art. 1º inciso IV, em face da negativa do Executivo Municipal de prestar as devidas informações comprobatórias do cumprimento do parágrafo 5º do Art. 60 do ADCT, Art. 7º da Lei 9.424/96, bem como o flagrante desrespeito aos Artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96.

A Emenda Constitucional 14/96 instituiu no Art. 60 do ADCT o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, posteriormente regulamentado pela Lei 9.424/96.

O parágrafo 5º do Art. 60 do ADCT, Emenda Constitucional 14/96 diz: *Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo*

**ANEXO D – Documento do SEPE que solicita abertura de processo – p.32, cap.4 (continuação)**

*referido no parágrafo 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.*

*O Art. 7º da Lei 9.424, estabelece que os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.*

*Estudo dos Auditores do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul refere-se aos dispositivos da EC 14 e da Lei 9.424 afirmando que “não obstante o aparente alargamento na amplitude da norma, temos para nós que a leitura da mesma Lei n.º 9424 deve ser efetivada em estrita conformidade com o mandamento constitucional, para entender-se que 60% dos recursos do Fundo deverão ser carreados para professores em efetivo exercício do magistério”. (Miola e Mello, janeiro de 1998)*

**É fato que os governos podem utilizar 100% da receita do FUNDEF no pagamento de pessoal. Entretanto, o texto da Lei e a intenção manifesta do legislador e do Ministério da Educação é no sentido de que o mínimo de 60% deve ser destinado ao pagamento dos **professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.****

O entendimento de que estão em **exercício do magistério** somente os professores no “**exercício das funções dentro das salas de aulas**” está expresso na decisão da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento da Apelação Cível N.º 2.877/97, em 07 de abril de 1.998, do qual foi relator o Desembargador Wilson Marques.

Portanto, cabe aos Executivos - à medida que não é cumprido o disposto no Art. 69 da Lei 9.394/96 que obriga o repasse dos valores obrigatórios para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aos órgãos responsáveis pela educação – comprovar que utilizou 60% das receitas do FUNDEF no pagamento de professores em efetivo exercício de magistério no ensino fundamental.

O Conselho do FUNDEF do Município de Nova Iguaçu, depois de solicitar formalmente os documentos que comprovem tais gastos, não recebeu a devida resposta do Executivo Municipal, ficando, pois, impedido de realizar as funções que lhe foram conferidas pela Lei 9.424/96, Art. 7º. No esforço de desrespeitar a Lei, o Executivo enviou ao Conselho cópias do ofício encaminhado pelo Exmº Sr Prefeito a este Tribunal de Contas, solicitando esclarecer se a prestação de contas realizada ao TCE não a desobriga de apresentar as informações sobre os gastos realizados com os recursos do FUNDEF ao Conselho Municipal de Acompanhamento. O Tribunal de Contas respondeu-lhe unicamente não ter concluído a apreciação das referidas contas.

Deliberação n.º 210, de 04 de maio de 1.999, deste tribunal de Contas, estabelece em seu Art. 1º *Acompanharão a prestação de contas, além dos documentos previstos no Art. 3º da Deliberação 199/96: (...) inciso IV – parecer emitido*

**ANEXO D – Documento do SEPE que solicita abertura de processo – p.32, cap.4  
(continuação)**

*pelo Conselho a que se refere o art. 4º da Lei 9.424/96, a propósito da repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.*

Ora, se o Conselho do FUNDEF de Nova Iguaçu não tem acesso às informações necessárias para a análise do cumprimento da legislação referente ao financiamento da educação e, -especificamente, ao Fundo do Ensino Fundamental, fica impedido de dar o parecer solicitado como requisito para a apreciação das contas do Município.

A Lei 9.394/96, que instituiu a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Art. 70, relaciona as despesas que podem ser computadas como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para efeito do cumprimento dos dispositivos constitucionais que vinculam recursos para a Educação. O Art. 71 relaciona as despesas que não podem ser computadas como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O Executivo Municipal, ao apresentar os demonstrativos com os gastos realizados com recursos do FUNDEF no ano de 1998, empenha R\$ 50.000,00 no mês de junho no Programa de Trabalho 0502.03080302.023 – Manutenção do Departamento de Receitas. No mesmo mês, foi realizada despesa no valor de R\$ 31.002,55 no mesmo Programa de Trabalho. Portanto, configura-se assim um flagrante desrespeito à Lei 9.394/96, Artigos 70 e 71.

A denunciante vem, portanto, requerer a este Tribunal de Contas:

1. Seja realizada, em caráter urgente, INSPEÇÃO, junto às contas do Município de Nova Iguaçu, objetivando a apuração do cumprimento do estabelecido no parágrafo 5º do Art. 60 do ADCT da Emenda Constitucional 14/96, bem como a desobediência aos Art. 70 e 71 da Lei 9.394/96.
2. Sejam expedidas normas para as prestações de contas a serem efetuadas pelos Governos Estadual e municipais para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Termos em que  
Pede e espera deferimento.

Nova Iguaçu, 16 de novembro de 1999.

*Náira Fonseca Foïs*  
NÁIRA FONSECA FOIS

**ANEXO E – PMNI – SEMED. Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas.  
Maria José Eskandar, 05 de junho de 2000.**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO  
SERVIÇO DE BOLSA DE ESTUDO

**RELATÓRIO DE VISITAS ÀS ESCOLAS PARTICULARES CONVENIADAS.**

Por ocasião de minha visita às escolas conveniadas para o atendimento de bolsas de estudo, constatei que além das bolsas concedidas pelo contrato celebrado com a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, existe um número maior de alunos carentes que necessitam da autorização para que haja um aumento na concessão de bolsas de estudo como o Colégio Padrão, Instituto Menino Jesus e Centro Educacional Modelo, de acordo com as listagens que seguem em anexo.

Cabe citar que embora a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, tenha durante os últimos três anos, a preocupação de quase duplicar o número de vagas oferecidas nas escolas da rede pública, mesmo assim isto não foi suficiente para que atendêssemos toda a população na faixa etária de 7 a 14 anos. Por este motivo e, também, pelo motivo social que assola este país, venho pedir a V.<sup>a</sup> S<sup>a</sup> que considere o solicitado acima.

Nova Iguaçu 05 de junho de 2000.

*Maria José Coutinho Eskandar*

Maria José Coutinho Eskandar  
Matr. 12/673270-5  
Chefe do Serviço de Bolsa de  
Estudo - SEMED

AO Setor de Bolsa de Estudos,  
para arquivar

*Rozetelela*  
06/06

**ANEXO E – PMNI – SEMED. Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas.  
Maria José Eskandar, 05 de junho de 2000 (continuação).**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO  
SERVIÇO DE BOLSA DE ESTUDO

**Relação dos alunos que necessitam de bolsa para o Colégio Padrão.**

1. FELIPE JOSÉ DA SILVA	1ª série
2. HANNA XAVIER SANTANA	1ª série
3. ANA CAROLINA DA SILVA GOMES	2ª série
4. BRUNA BERNADETE DE A. PEREIRA	2ª série
5. RODRIGO DIAS DA SILVA	2ª série
6. FELIPE VITORINO N. DE ALMEIDA	3ª série
7. JOÃO ARTURO DOS SANTO A. G. MOREY	3ª série
8. THIAGO DOUGLAS DE S. BENTO	3ª série
9. WALLACE DA SILVA JORGE	3ª série
10. MAIRA MIRANDA GRANADEIRO	4ª série
11. HELEN GOMES DE OLIVEIRA	5ª série
12. ANA PAULA SANTOS DO NASCIMENTO	VII fase
13. ERICA MOURA DOS SANTOS	VII fase
14. EDMAR DOS SANTOS CLEMENTE	VII fase
15. EDER RENATO LANGE	VII fase
16. FRANCISCO CARDOSO BARBOSA	VII fase
17. JOEMA FRANCISCA DO N. BIRIGUI	VII fase
18. MARCO AURÉLIO FELIZARDO DE MEDEIROS	VII fase
19. MARCOS VINÍCIUS FRITAS DESOUSA	VII fase
20. MARCOS VINÍCIUS RODRIGUES	VII fase
21. ROSA APARECIDA SILVA SANTANA	VII fase
22. ROSIMERE XAVIER DA SILVA	VII fase
23. TUPIARA ALEXANDRIA SEVERIANO	VII fase
24. THIAGO DOS SANTOS FERREIRA	VII fase
25. VALERIA MARCIA DOS SANTOS BARREIRA	VII fase
26. WELLITON OLIVEIRA DE SANTANA	VII fase
27. ANA PAULA GOMES RODRIGUES	8ª série noite
28. CARLOS ROBERTO BARBOSA SOARES	8ª série noite
29. ELIZANGELA DA SILVA	8ª série noite
30. INGRID DA SILVA SANTOS	8ª série noite
31. JULIANA SILVA MARCIANO DOS SANTOS	8ª série noite
32. MARCO ALEX FRITAS	8ª série noite
33. PAMELA ROBERTA FERREIRA DA SILVA	8ª série noite
34. SULAMITA GOMES DA SILVA	8ª série noite
35. THIAGO DE SOUZA CRUZ	8ª série noite

*J. Rosalato*  
26/06

**ANEXO E – PMNI – SEMED. Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas.  
Maria José Eskandar, 05 de junho de 2000 (continuação)**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO  
SERVIÇO DE BOLSA DE ESTUDO

**Relação dos alunos que necessitam de bolsa para o Instituto Menino Jesus.**

1. LUIZ FELIPE MONTEIRO SANTOS	1ª SÉRIE
2. DIOGO C. DAMASCENO	2ª SÉRIE
3. ELAINE RIBEIRO GOMES	2ª SÉRIE
4. JÉSSICA DIAS DOS SANTOS	2ª SÉRIE
5. KELVIN DA SILVA SOUZA	2ª SÉRIE
6. BRUNA SILVA ALVES	3ª SÉRIE
7. BRUNO C. FREITAS	3ª SÉRIE
8. CAMILA AMANDA DE J. VALENTE	3ª SÉRIE
9. DANIELE MONTEIRO DA SILVA	3ª SÉRIE
10. DÉBORA G. DE SENA	3ª SÉRIE
11. ISABELE G. DE AQUINO	3ª SÉRIE
12. JULIANA DA SILVA MESQUITA	3ª SÉRIE
13. LUIZ PAULO VICENTE BANDEIRA	3ª SÉRIE
14. RAQUEL B. DA SILVA	3ª SÉRIE
15. TIAGO Q. VIANA	3ª SÉRIE
16. VINÍCIUS S. SANTOS	3ª SÉRIE
17. GUILHERME LIMA LEANDRO	4ª SÉRIE
18. LEDIANE SANTOS ALMEIDA	4ª SÉRIE
19. LÍDIA KRETCHI SILVA	4ª SÉRIE
20. VENESSA DA SILVA ALVES	4ª SÉRIE
21. ANA LÚCIA DE OLIVEIRA COUTO	5ª SÉRIE
22. CARLA VALÉRIA DOS SANTOS	5ª SÉRIE
23. CAROLINE COSTA BARBOSA	5ª SÉRIE
24. LORAINÉ R. LOPES	5ª SÉRIE
25. PRISCILA DE ALMEIDA RAMOS	5ª SÉRIE
26. THIAGO L. DA SILVA VALENTIM	5ª SÉRIE
27. AMANDA DA CUNHA DE SOUZA	6ª SÉRIE
28. BRUNA G. DOS SANTOS	6ª SÉRIE
29. CAMILA ISADORA MAGALHÃES	6ª SÉRIE
30. ANDRESSA ESCRAMOZINO	7ª SÉRIE
31. DAVI SANTOS DA FONSECA	7ª SÉRIE
32. DOUGLAS EVERTON M. LIMA	7ª SÉRIE
33. HUDISON ANISIO M. FONSECA	7ª SÉRIE
34. LEONARDO M. DA SILVA	7ª SÉRIE
35. LUCIANA CORREIA DA SILVA	7ª SÉRIE

*Rosetalato*  
26/06

**ANEXO E – PMNI – SEMED. Relatório de visitas às escolas particulares conveniadas.  
Maria José Eskandar, 05 de junho de 2000 (continuação).**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO  
SERVIÇO DE BOLSA DE ESTUDO

**Relação dos alunos que necessitam de bolsa para o Centro Educacional  
Modelo**

1 ANDREZA DE OLIVEIRA ASSIS	1ª SÉRIE
2. DAMILA ONOFRE DE CARVALHO	1ª SÉRIE
3. DEBORA REGIANNE DUARTE DA SILVA	1ª SÉRIE
4. EMANUELLE ALMAWI DE OLIVEIRA	1ª SÉRIE
5. MAURO SOUZA DE OLIVEIRA FILHO	1ª SÉRIE
6. RENAN TAVARES RIBEIRO	1ª SÉRIE
7. SAMARA MELO MATOS	1ª SÉRIE
8. THAMIRES DE OLIVEIRA BONFIM	1ª SÉRIE
9. WANE RAFAELA SILVA FERNANDES	1ª SÉRIE
10. ALINE BITTENCOURT DA COSTA SAMPAIO	2ª SÉRIE
11. CAROLINA DA SILVA CASTILHO	2ª SÉRIE
12. FELIPE CAMELO DOS SANTOS	2ª SÉRIE
13. FELIPE RANGEL DE SOUZA	2ª SÉRIE
14. LAIANY BARBOSA MACHADO	2ª SÉRIE
15. VIVIANE DE OLIVEIRA MODESTO	2ª SÉRIE
16. KELI DA SILVA BARROS GARCIA	2ª SÉRIE
17. MARJORE MOREIRA DA SILVA	2ª SÉRIE
18. RODRIGO DE PAULA FERREIRA ARAUJO	2ª SÉRIE
19. ANDRESSA BARROS FERNANDES	3ª SÉRIE
20. BARBARA CAROLINA DA HORA DAVID	3ª SÉRIE
21. AURÉRICA DE JESUS ALENCAR	4ª SÉRIE
22. MARCELO FARIAS LIMA	4ª SÉRIE
23. SUANY ALMAWI DE OLIVEIRA	4ª SÉRIE
24. HELLEN GUIMARÃES DASILVA	4ª SÉRIE
25. INDIANA SANTOS SILVA	5ª SÉRIE
26. KAREM CRISTINA DE AGUIAR RIBEIRO	5ª SÉRIE
27. LAINARA BABOSA MACHADO	5ª SÉRIE
28. LUANA ALVES VIEIRA	5ª SÉRIE
29. MAYARA BIANCA DE OLIVEIRA	5ª SÉRIE
30. NYLMAR RODRIGUES SARAIVA DE OLIVEIRA	5ª SÉRIE
31. THIAGO PEREIRA ALVES	5ª SÉRIE
32. VANESSA PINTO NUNES	5ª SÉRIE
33. ELEN CRISTINA FRAGOSO MARTINS	6ª SÉRIE
34. LUCIENE HILÁRIO PEREIRA	6ª SÉRIE
35. LIDIANE ALMEIDA DA SILVA	7ª SÉRIE

*Recebi  
26/06*

**ANEXO F – Relatório da SEMDEP.**

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU**  
 Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento - SEMDEP.

Nova Iguaçu, 17 de Dezembro de 2009.

**Ofício nº. 848/SEMDEP/2009**

Senhor Secretário,

Venho através deste encaminhar a V.Sa., conforme solicitação de 15/12/09, as informações relativas a bolsas de estudos no Município de Nova Iguaçu, de acordo com tabela abaixo.

ANO	PROG. DE TRABALHO	ELEMENTO DE DESPESA	VALOR (R\$)
1997	07.01.08472352.023000	3.1.32.00	47.817,00
1998	07.03.08421882.038000	3.1.32.00	49.203,00
1999	07.03.08421882.041000	3.1.32.00	121.842,00
2000	07.03.08421882.041000	3.1.32.00	156.657,00
2001	07.03.08421882.041000	3.1.32.00	139.293,00
2002	07.02.1236100362.090000	3.3.90.92	326.879,88
2003	07.03.1236100375.106000	3.3.90.00	323.190,00
2004	07.03.1236100365.096000	3.3.90.00	424.365,00
2005	07.03.1236100365.108000	3.3.90.00	622.566,00

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Sa., protesto de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

**EDMUNDO PEREIRA DA SILVA FILHO**  
 Secretário Adjunto de Despesa  
 Matr. 60/700.684-4

Ao  
 Ilmo. Senhor  
**PERCIVAL TAVARES DA SILVA**  
 PROFESSOR DA FEUFF

**ANEXO F – Relatório da SEMDEP (continuação).**

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
 PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
 Secretaria Municipal de Despesa e Planejamento - SEMDEP.

Nova Iguaçu, 01 de Fevereiro de 2010.

Ofício nº. 42/SEMDEP/2010

Senhor Secretário,

Venho através deste encaminhar a V.Sa., conforme solicitação de 15/12/09, as informações relativas a bolsas de estudos no Município de Nova Iguaçu, de acordo com tabela abaixo.

ANO	PROG. DE TRABALHO	ELEMENTO DE DESPESA	VALOR (R\$)
2006	07.01.12.3615037.2.360	3.3.90.39.00	444.258,00
2007	07.01.12.3615037.2.360	3.3.90.39.00	526.489,00
2008	07.01.12.3615037.2.360	3.3.90.39.00	121.842,00

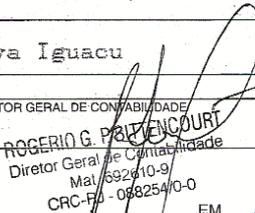
Aproveito a oportunidade para renovar a V. Sa., protesto de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

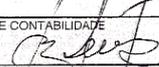
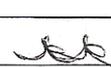
  
 EDMUNDO PEREIRA DA SILVA FILHO  
 Secretário Adjunto de Despesa  
 Matr. 60/700.684-4

Ao  
 Ilmo. Senhor  
**PERCIVAL TAVARES DA SILVA**  
 PROFESSOR DA FEUFF

**ANEXO G – Notas de empenho.**

		ESTADO DO RIO DE JANEIRO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU		<b>NOTA DE EMPENHO</b>	
		Secretaria Municipal de Fazenda DEPARTAMENTO GERAL DE CONTABILIDADE			
Nº EMPENHO / TIPO 002155/03 Ordinário			RECURSO Orcamentario		
ORGÃO 07 SEMED - S.M.de Educacao		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 03 Departamento de Educacao			
DOTACÃO 1236100375106000-3.3.40.39.00.00		Outros Servicos de Terceiros - P.		Nº CONTA 00318	
CREDOR 546 COLEGIO PADRAO		000 0		0	
ENDEREÇO Licitação		NÚMERO	SOLICITAÇÃO	FONE 071026903	CIDADE EMISSÃO 07.05.03
VALOR ORÇADO 674.000,00		SALDO ANTERIOR 469.845,00	VALOR DO EMPENHO 6.650,00		SALDO ATUAL 463.195,00
ITEM	QUANTIDADE	UNIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1			Para atender despesa com concessao de 190 bolsas de estudos (PROMUBE), no valor de R\$35.00. Autorizado pelo Exmo. Sr. Prefeito em 02/05/03.	6.650,00	6.650,00
Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu				<b>TOTAL GERAL</b>	6.650,00
SERVIDOR EMISSÃO  Carlos de Sampaio Melo Diretor Geral de Despesa Mat. 10/084714-2		DIRETOR GERAL DE CONTABILIDADE  ROGERIO G. P. DE FATIMA Diretor Geral de Contabilidade Mat. 692410-9 CRC-FR - 088254/0-0		PREFEITO 	
RECEBI _____		EM _____ DE _____		DE _____	

**ANEXO G – Notas de empenho (continuação).**

		ESTADO DO RIO DE JANEIRO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU Secretaria Municipal de Fazenda DEPARTAMENTO GERAL DE CONTABILIDADE			<b>NOTA DE EMPENHO</b>	
		Nº EMPENHO / TIPO 001744 / ORDINÁRIO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO		
ORGAO SEMED - S.M.de Educação 07903-12.361.0036.5.086.33903300		UNIDADE ORÇAMENTARIA Departamento de Educação Revit e Manut do Ensino Fundamental/Outros Serviços de Terceiros -P.Juridica		Nº CONTA 000012		
DOTACAO CREDOR 2001-INSTITUTO ROCHA CARVALHO LTDA						
ENDEREÇO LICITAÇÃO NÃO SE APLICA		NUMERO	SOLICITAÇÃO	FONE PROC. COMPRAS 07100004	CIDADE EMISSAO 03/06/2004	VENCIMENTO 03/06/2004
VALOR ORÇADO 640.000,00		SALDO ANTERIOR 521.100,00		VALOR DO EMPENHO 32.400,00		SALDO ATUAL 488.700,00
ITEM	QUANTIDADE	UNIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	
001	1		Para atender despesa referente a concessão de bolsas de estudos-PROMUBE-120 x R\$ 45,00- julho a dezembro/04. RECURSOS DO FUNDEF. Autorizado pelo Exmo.Sr.Prefeito em 25/05/04.	32.400,00	32.400,00	
Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu					<b>TOTAL GERAL</b> 32.400,00	
SERVIDOR EMISSAO  Sérgio Melo Chefe do Centro de Despesa Mat. 10681714-2		DIRETOR GERAL DE CONTABILIDADE  ROGERIO G. P. BITENCOURT Diretor Geral de Contabilidade Mat. 692610-9 CRM-RJ - 056254/0-0		PREFEITO 		
RECEBI		EM _____ DE _____ DE _____		DE _____ DE _____ DE _____		

## ANEXO G – Notas de empenho (continuação).

01 - Identificação					
Exercício	Nº da OP				
2005	003706				
<b>Ordem de Pagamento</b>					
02 - Classificação Institucional					
Órgão: 07-SEMED-S.M DE EDUCACAO	Despesa: 360				
Unid. Despesa: 003-DEPARTAMENTO DE EDUCACAO					
03 - Classificação Funcional, Programática e Econômica					
Função:	12 - EDUCAÇÃO				
Sub-Função:	361 - ENSINO FUNDAMENTAL				
Programa:	0036 - REVITALIZACAO E MANUTENCAO DO ENSINO FUNDAMENTAL				
Projeto/Atividade:	5.108 - CONCESSAO DE BOLSAS DE ESTUDOS				
Categoria:	3.3.9.0.39.00 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA				
04 - Informações Adicionais					
Nº da Nota de Empenho	Data da Emissão	Tipo de Empenho	Fonte de Recurso		
002585/2005	26/07/2005	GLOBAL	RECURSOS DO FUNDEF		
Valor do Empenho	Pagamento Anterior	Valor Anulado	Pagamento N/Data	Saldo Atual	
R\$ 38.556,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.426,00	R\$ 32.130,00	
05 - Valores					
Descontos: ISS			Importância Bruta:	R\$ 6.426,00	
				195,77	
			Total das Deduções:	R\$ 195,77	
			Importância Líquida:	R\$ 6.230,23	
06 - Favorecido					
Forn/Benef: 47	- JARDIM ESCOLA RECANTO DO SABER LTDA			Nº. CONTR. INDIV.:	
Endereço:	ATAIDE PARREIRAS			INDEFINIDO	
Cidade:	/ RJ				
Insc. Est.:	Insc. Mun.:	CNPJ/CPF: 27.966.852/0001-94		Insc. Est.:	
07 - Complemento Histórico					
N.Proc:07/101253/05					
08 - Autorização					
Emitido por		Visto		Autorizo o Pagamento	
Data:	01/09/2005	Data:	06 / 09 / 05	Data:	06 / 09 / 05
Funcionário:	renata	Liquitante		Secretário de Finanças	
Matrícula:	00003				
09 - Pagamento					
Quitação			Agente Pagador		
Recebi(emos) a quantia supra especificada e dou(amos) plena e irrevogável quitação.			Data: 06 / 09 / 05		
PMNI, ____/____/____			Aldo Guilherme Cintra de Oliveira Tesorero Mat/10163593-3		
Fornecedor/Beneficiário					

**LIQUIDADO**

## ANEXO G – Notas de empenho (continuação).

 PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU SECRETARIA DE FINANÇAS DIVISÃO DE CONTABILIDADE		01 - Identificação			
		Exercício	Nº Empenho		
		2005	002567		
<b>Nota de Empenho</b>					
02 - Informações Adicionais		Processo	Tipo de Empenho		
Tipo do Documento: Sem Licitação		002655	GLOBAL		
Número do Documento: /.			RECURSOS DO FUNDEF		
03 - Classificação Institucional					
Orgão: 07 - SEMED-S.M DE EDUCAÇÃO					
Unid. Despesa: 003 - DEPARTAMENTO DE EDUCACAO					
04 - Classificação Orçamentária					
Função: 12 - EDUCAÇÃO		Tipo Desp: DIARIAS			
Sub-Função: 361 - ENSINO FUNDAMENTAL					
Programa: 0036 - REVITALIZACAO E MANUTENCAO DO ENSINO					
Projeto/Atividade: 5.108 - CONCESSAO DE BOLSAS DE ESTUDOS					
Categoria: 3.3.90.39.00 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA		Despesa: 360			
05 - Valores					
Cred. Adicionais	Valor Orçado	Saldo Anterior	Valor Empenhado		
R\$ 0,00	R\$ 840.000,00	547.482,00	74.196,00		
06 - Favorecido					
Fornecedor: 37 - COLÉGIO PADRÃO		Nº. CONTR. INDIV.:			
Endereço: ATAIDE PARREIRAS		INDEFINIDO			
Cidade: / RJ		CNPJ/CPF: 30.651.558/0001-06 Insc. Est.:			
07 - Itens do Empenho					
Ordem	Especificação	Unid.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Referente a pagamento de bolsa de estudos - Processo nº 07/10.245/05.  <i>(6 meses)</i> <i>p/229 bolsa X 54x6</i>	un	1	R\$ 74.196,00  <i>12 366,</i>	R\$ 74.196,00
Emissão		Visto		Total Geral	
Data: 25/07/2005				74.196,00	
Ordenador de Despesa				Data do Empenho	
Contador		Secretário de Fazenda Pública		Tesoureiro	

Banco: \_\_\_\_\_ Cheque: \_\_\_\_\_ C/C: \_\_\_\_\_

ATESTO QUE RECEBI O VALOR DESTA EMPENHO: \_\_\_\_\_

ASSINATURA DO CREDOR

**ANEXO G – Notas de empenho (continuação)**

P.07/20.064/06 4.65

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU / PMNI SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO		01 - Identificação Exercício N° Empenho 2007 101983		
<b>Nota de Empenho</b>				
02 - Informações Adicionais		Processo	Tipo de Empenho	Tipo de Recurso
do Documento: Sem Licitação		003460	GLOBAL	RECURSOS PRÓPRIOS
do Documento: /				
03 - Classificação Institucional				Processo Anexado
07 - S. M. DE EDUCAÇÃO				
Despesa: 001 - GABINETE DO SECRETARIO				
04 - Classificação Orçamentária				
12 - EDUCAÇÃO				
Função: 361 - ENSINO FUNDAMENTAL				
Categoria: 5037 - GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA				
Item/Atividade: 2.360 - CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO				
Descrição: 3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA		Despesa: 2399		
Despesa: 3.3.90.39.17 - SERVIÇOS PARA FINS EDUCATIVOS, CULTURAIS E				
05 - Valores				
Adicionais	Valor Orçado	Saldo Anterior	Valor Empenhado	Saldo Atual
65.000,00	R\$ 370.000,00	265.650,00	101.840,00	163.810,00
06 - Favorecido				
Fornecedor: 37 - COLÉGIO PADRÃO		N° CONTR. INDIV.:		
Documento: VER.RUSSANI ELIAS JOSE		00108 NOVA IGUAÇU		
Endereço: NOVA IGUAÇU / RJ		CNPJ/CPF: 30.651.558/0001-06 Insc. Est.:		
07 - Itens do Empenho				
Descrição	Unid.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
ref.a Convenio para utilização parcial dos bens e serviços oferecidos pela Escola para atendimento de alunos matriculados em escolas publicas municipais e não possam ser integralmente atendidos na rede publica municipal.proc.07/20064/06	un	1	R\$ 101.840,00	R\$ 101.840,00
Emissão			Visto	
Data: 31/05/2007			Total Geral 101.840,00	
Ordenador de Despesa			Data do Empenho	
Assinatura			Assinatura	
Secretário de Fazenda Pública			Tesoureiro	
Data: 31/05/2007			Cheque: C/C:	
TO QUE RECEBE O VALOR DESTA EMPENHO:			ASSINATURA DO FORNECEDOR/BENEFICIÁRIO	
Mat. S. P. J. P.				
CRC: PB-00596270-3 T-RJ				

**ANEXO G – Notas de empenho (continuação).**

*07/10-2008/08*

*538*

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU / PMNI  
SECRETARIA MUN. DE CONTROLE INTERNO, DESPESA E PLANEJAMENTO

<b>01 - Identificação</b>	
Exercício	Nº Empenho.
2008	101672

**Nota de Empenho**

<b>02 - Informações Adicionais</b>		<b>Processo</b>	<b>Tipo de Empenho</b>	<b>Tipo de Recurso</b>
Tipo do Documento: Sem Licitação		012595	GLOBAL	
Número do Documento: 4				<b>Processo Anexado</b>
Órgão: 07 - S. M. DE EDUCAÇÃO				2008/003093
Unid. Despesa: 001 - GABINETE DO SECRETARIO				

**04 - Classificação Orçamentária**

Função:	12 - EDUCAÇÃO		
Sub-Função:	361 - ENSINO FUNDAMENTAL		
Programa:	5031 - GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA		
Projeto/Atividade:	2.360 - CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO		
Categoria:	3.3.90.39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	Despesa:	3195
Sub-elemento:	3.3.90.39.17 - SERVIÇOS PARA FINS EDUCATIVOS, CULTURAIS E		

**05 - Valores**

Cred. Adicionais	Valor Orçado	Saldo Anterior	Valor Empenhado	Saldo Atual
R\$ 00	R\$ 450.000,00	395.730,00	52.930,00	342.800,00

**06 - Favorecido**

Fornecedor: 108 - INSTITUTO MENINO JESUS COMENDADOR SOARES      Nº. CONTR. INDIV.:  
Endereço:  
Cidade: NOVA IGUAÇU / RJ      CNPJ/CPF: 07.215.235/0001-57      Insc. Est.:

**07 - Itens do Empenho**

Quant.	Especificação	Unid.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	EMPENHO GLOBAL: CELEBRAÇÃO DE CONVENIO (08/SEMED/2008); REQUISICÃO PARCIAL DE BENS E SERVIÇOS/BOLSA DE ESTUDOS; MAR A-DEZ/2008 (INSERIDA CLAUSULA DE AJUSTE DE CONTAS NO CONVENIO); INST. MENINO DE JESUS DE COMENDADOR SOARES LTDA.  <i>79 bolsas</i>	1	1	R\$ 52.930,00	R\$ 52.930,00
<b>Total Geral</b>					<b>52.930,00</b>

Emissão: \_\_\_\_\_      Visto: \_\_\_\_\_

Data: 30/05/2008

Total Geral: 52.930,00

Ordenado: *Ricardo Luiz da Cunha Loulu*  
Sec. Mun. de Educação e Despsa  
Sec. Planejamento de SEMCODF  
Mat. 501.000.000-0  
e Mat. 501.000.000-712-3 T.P.

Banco: \_\_\_\_\_      Cheque: \_\_\_\_\_      C/C: \_\_\_\_\_

ATESTO QUE RECEBI O VALOR DESTA EMPENHO: \_\_\_\_\_

ASSINATURA DO FORNECEDOR/BENEFICIÁRIO

Impresso por: Janiele guetes / 08/05/2008

## ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10

Fls: 20 a 27 9

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10-239/07 Fls. 20  
 Rubrica *PS*



Procuradoria-Geral do Município  
 Procuradoria de Serviços Públicos, Patrimônio, Urbanismo e Meio Ambiente

**Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR Nova Iguaçu, 16 de março de 2007.**

(Ref. Processos n.ºs 07/20064/06 - 07/10238/07 - 07/20061/06 - 07/10062/07 - 07/20137/06 - 07/20192/06 - 07/10234/07 - 07/10325/07 - 07/10235/07 - 07/10236/07 - 07/20082/06)

REQUISICÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS DE ESCOLAS PARTICULARES. AMPLIAÇÃO, TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL, DA REDE PÚBLICA DE ENSINO, PARA ATENDER AO EXCEDENTE DE ALUNOS. EDIÇÃO DE DECRETO ADMINISTRATIVO PARA INSTITUIR A REQUISICÃO (DECRETO MUNICIPAL N.º 7.633/07). DEVERES CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE, DESDE QUE PRESENTE SITUAÇÃO DE PERIGO PÚBLICO IMINENTE E MEDIANTE INDENIZAÇÃO AO PARTICULAR. ADMISSÃO DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS (ART. 2º DO DECRETO) PARA ACERTAR OS PORMENORES DA REQUISICÃO JÁ INSTITUÍDA. MODALIDADE EXCEPCIONAL DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA, QUE DEVE SER DESCONTINUADA PARA O PRÓXIMO ANO LETIVO, RECOMENDANDO-SE À SEMED QUE ADOTE AS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA ABSORVER DIRETAMENTE A DEMANDA.

Senhor Procurador-Geral do Município,

1 - A Secretaria Municipal de Educação encaminhou a esta Especializada diversos processos administrativos, devidamente indicados na parte superior do presente Parecer, tratando, todos eles, da renovação dos convênios alusivos ao "Programa de Utilização Parcial dos Bens e Serviços", em conformidade com o Decreto Municipal n.º 7.057/2005, alterado pelo Decreto Municipal n.º 7.399, de 04/05/2006 (cópias em anexo).

2 - Todos os administrativos são inaugurados por requerimentos de diversas Instituições de ensino privadas situadas em Nova Iguaçu, às quais, em suma, foram

**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10-23501 Fls. 21  
 Rubrica *fr*

parcialmente requisitadas instalações e serviços, como meio de atender ao excedente de alunos integrados à rede pública de ensino. Considerando, pois, a identidade de objeto entre os processos encaminhados, está sendo elaborado um único Parecer, aplicável a todos eles, por medida de economia e racionalidade.

3 - Verificou-se, após pesquisa, que para o corrente ano foi editado o Decreto Municipal n.º 7.633, de 12/02/2007 (cópia em anexo), repetindo a mesma sistemática introduzida em 2005.

4 - Ambos os Decretos – o de 2005 e o de 2007 – dispõem que a requisição será regulada por **convênio** e também que serão **indenizados** os serviços objeto da requisição, como está previsto nos artigos 2º e 3º. Convergindo com estas diretrizes, foram celebrados convênios com as instituições privadas – os quais se encontram encartados nos respectivos autos e que se pretende, nesta oportunidade, renovar – onde se fixou, dentre outras obrigações, o valor unitário de R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais) por aluno, a ser vertido para a conveniente à conta da indenização prevista. Registre-se que para o ano em curso este valor será de R\$ 67,00 (sessenta e sete reais) por aluno, tal qual estabeleceu a Portaria n.º 084, de 12/02/2007, do Exmo. Sr. Prefeito (cópia em anexo).

5 - É o relatório, pelo que passo a opinar.

**I – CARACTERIZAÇÃO JURÍDICA DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA.**

6 - O fundamento político da requisição é a existência de um **estado de necessidade pública**. Como ensina DIÓGENES GASPARINI<sup>1</sup>, há dois fundamentos constitucionais para o instituto, um, genérico, previsto no inciso III do art. 170 (função social da propriedade), e o outro específico, fincado no inciso XXV do art. do art. 5º. Como é de conhecimento geral, a requisição constitui medida auto-executória, independento, sua adoção, de prévia autorização judicial.

7 - Não há, para o administrador, liberdade ampla para lançar mão do instituto,

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 594.



**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10.233/07 Fls. 22  
 Rubrica *PS*

como de resto ocorre com qualquer modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada. É preciso estar presente situação de perigo público iminente, ou seja, *"...aquele perigo que não somente coloque em risco a coletividade como também que esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada"*<sup>2</sup>

8 - MARIA SYLVIA DI PIETRO<sup>3</sup> indica o objeto passível de requisição administrativa, explicitando que,

"A requisição administrativa pode apresentar-se sob diferentes modalidades, **incidindo ora sobre bens, móveis ou imóveis, ora sobre serviços**, identificando-se, às vezes, com a ocupação temporária e assemelhando-se, em outras, à desapropriação;"  
 (grifo nosso)

9 - Portanto, para haver requisição administrativa, deve estar presente necessidade inadiável a justificar tão excepcional procedimento, que pode abranger bens e serviços. Tomando em conta este delineamento inicial do tema, o Decreto Municipal n.º 7.633/07 atende à disciplina própria do instituto. Vamos mais além.

**II – A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA OPERADA PELO DECRETO MUNICIPAL N.º 7.633, DE 12/02/2007. O CONVÊNIO PREVISTO NA NORMA.**

10 - Como se delimitou no início, por meio do Decreto Municipal n.º 7.633, de 12/02/2007, requisitaram-se, repetindo as experiências de 2005 e 2006, **os bens e serviços oferecidos pelas escolas particulares para atender os alunos da rede pública municipal de ensino**, ante situação de necessidade pública inadiável e urgente e enquanto perdurar esta situação.

11 - A análise da questão deve ser iniciada pelo texto do Decreto Municipal n.º 7.633, de 12/02/2007. Nele estão elencadas os motivos que impulsionaram a iniciativa da Administração, exurgindo daí a mais completa justificativa para a requisição. Relembre-se,

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 130.



**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 7/10.235/07 Fls. 03  
 Rubrica 

por outro lado, que V.Ex.<sup>a</sup> solicitou que se emitisse Parecer acerca do "instrumento da requisição".

12 - Pois bem. Segundo consta do Decreto, há – e já havia em 2005, eis que os motivos elencados são os mesmos – déficit na capacidade instalada na rede pública municipal para absorver toda a demanda de crianças em idade escolar. Partindo do reconhecimento da existência de direito subjetivo à disponibilidade de vaga na rede pública por força do direito assegurado pelo art. 205 da Constituição da República, e ciente, ademais, de sua responsabilidade pela viabilização do ensino fundamental (diretriz consagrada pelo art. 211, § 2º da Constituição da República), o Município de Nova Iguaçu buscou alternativa para dar conta de tão relevante *munus* constitucional: a requisição administrativa.

13 - Se a rede instalada não se mostra suficiente para absorver toda a demanda de alunos, é preciso buscar – e em curto espaço de tempo, para não prejudicar o ano letivo – a expansão onde ela se mostre viável. As escolas particulares oferecem, *mutatis mutandis*, os mesmos serviços da rede pública, sendo perfeitamente possível estendê-los, **em nome e por conta do Município**, aos alunos matriculados na rede pública.

14 - O que se acabou de dizer tem grande relevância. O que o Decreto Municipal n.º 7.633, de 12/02/2007 cuidou de regular foi a requisição das instalações e serviços das escolas particulares **para** os alunos da rede pública. O Município assenhorou-se temporariamente – e com a peculiaridade de fazê-lo em caráter parcial, já que os bens e serviços não perderam sua destinação originária, que é atender aos objetivos sociais das instituições privadas de ensino – das disponibilidades físicas e também humanas das Escolas, tudo para **ampliar, temporariamente, a rede pública de ensino**. Cessando os motivos que justificam a situação de perigo público iminente – pela ampliação dos próprios municipais, como vem fazendo a SEMED – cessará a requisição.

15 - O que exsurge dos termos do Decreto é que houve um **compartilhamento** dos bens e serviços requisitados, fato este que não chegou a desnaturar o ensino estendido por meio das disponibilidades materiais das Escolas Particulares como sendo público. Remete-se, no particular, à noção funcional de serviço público trazida pelo Professor DIOGO



**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10.235/07 Fls. 24  
 Rubrica *PR*

DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO<sup>4</sup>, segundo a qual seria serviço público

*"a atividade administrativa, assegurada ou assumida pelo Estado, que se dirige à satisfação de interesses coletivos secundários, de fruição individual, e considerados, por lei, como de interesse público."* (grifo nosso).

16 - Portanto, pouco importa que o **serviço** não seja prestado diretamente pelo Estado – ou diretamente em suas instalações, como no caso presente. Releva, para a caracterização do serviço como público, que seja ele **assegurado pelo Estado**.

17 - A requisição administrativa amolda-se a este quadro. As Escolas particulares estendem aos alunos da rede pública encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação, na forma e condições descritas em convênio – e daí adviria a relevância deste instrumento jurídico – os serviços para os quais estão estatutariamente vocacionadas.

18 - Neste sentido, a requisição, compulsória e unilateralmente realizada pelo Município, determina que os serviços sejam prestados independentemente da vontade da Escola alvo da intervenção administrativa. O papel do convênio, então, é regular os pormenores da requisição, seu *modus operandi* propriamente dito, evitando-se que tal constasse casuisticamente do Decreto.

19 - Infere-se daí que o convênio não seria, na verdade, necessário para o estabelecimento da requisição, e isto ante a própria natureza do instituto, que, dentre outras características às quais já se fez referência, é unilateral. O convênio, ao contrário, representa um acordo de vontades, soma de intenções convergentes para um fim comum e, neste caso, embora se possa dizer que o fim último realmente seja comum aos partícipes – a prestação do ensino – não se pode afirmar que a adesão das Escolas seja livre, senão que resulta da compulsoriedade própria da requisição.

20 - Então, **haveria requisição ainda que não houvesse convênio**, visto que

4 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 415.

**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10.ª 3567 Fls. 25  
 Rubrica *MS*

o Decreto é que institui a limitação administrativa e não este último. Seria necessário, então, perquirir acerca de qual instrumento estaria apto a regular os termos da requisição.

21 - A resposta é simples: qualquer ato administrativo validamente dirigido à Escola. Fundamentada segundo seus pressupostos específicos e, pois, instituída a requisição, resta informar à instituição dados básicos sobre o que deverá ela fazer, tais como: o número de alunos a serem atendidos e seu modo de encaminhamento, horários, relatórios e informações sobre os trabalhos e desempenho escolar, além da indenização, já que a relação se estabelece de forma contínua, perdurando pelo ano letivo até que o Município reabsorva diretamente os serviços.

22 - Mas isto tudo já está dito no convênio que se pretende prorrogar. A participação da Escola conveniente pode, então, ser entendida como representativa de seu **conhecimento expresso quanto aos pormenores da requisição**, repita-se, já instituída pelo Decreto Municipal n.º 6.733/07. Este “conhecimento expresso” – não arriscaria dizer anuência, face à compulsoriedade do instituto – poderia ser dado em um termo inominado, mas optou o Sr. Prefeito por eleger, e desde o ano de 2005, o convênio, conforme artigo 2º da norma.

\* 23 - De outro modo, também se poderia dizer que seria necessária a anuência expressa da Escola quanto a algumas cláusulas, como, por exemplo, o quantitativo de alunos, que estará circunscrito à capacidade instalada na Instituição. Esta tese reforça o cabimento do convênio e tornaria mais fácil a conclusão por sua admissibilidade. Creio, no entanto, que a primeira idéia é a mais correta, pois mantém íntegras a natureza e a finalidade do instituto da requisição, e é com ela que **OPINO pela possibilidade de prorrogação do convênio**, alternativa que não subverte o art. 2º do Decreto e que, afinal, vem sendo acolhida desde a primeira requisição, em 2005. O convênio funcionará, portanto, como ato meramente regulamentador da requisição.

**III – TRANSITORIEDADE DA REQUISIÇÃO**

24 - Delimitada a possibilidade de celebração de novo convênio como decorrência da requisição, é forçoso advertir que as requisições administrativas para o fim descrito nos



**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10.835/07 Fls. 26  
 Rubrica *fls*

presentes autos vêm se renovando desde o ano de 2005, sendo este, portanto, o terceiro ano letivo em que se operam.

25 - A requisição administrativa configura situação excepcional e que só deve ser adotada, como se explicitou, em situações específicas. É preciso que a SEMED adote meios cabíveis para reabsorver diretamente a demanda de alunos excedentes, de molde a **descontinuar** tal expediente para o ano letivo de 2008 – até porque, a cada novo ano letivo que se passa, enfraquece mais e mais a situação fática justificadora da requisição.

**IV - CONCLUSÕES**

26 - Ante todo o exposto, conclui-se que:

- a) a requisição administrativa pode ser adotada para ampliar, temporária e excepcionalmente, a rede pública de ensino para absorver o excedente de alunos da rede pública, desde que haja situação configuradora de perigo público iminente, como o denotam as considerações elencadas no Decreto Municipal n.º 7.633, de 12/02/2007, mediante indenização aos particulares dos custos derivados diretamente da requisição;
- b) o Decreto Municipal n.º 7.633/07 é o instrumento que instituiu a requisição administrativa sob comento e não os convênios mencionados em seu artigo 2º, os quais regularão apenas os pormenores relacionados à efetivação da requisição;
- c) pelos motivos indicados no Parecer e sintetizados no item "b", a celebração de novos convênios para o ano letivo de 2007 não malfere o instituto da requisição e atende à literalidade do art. 2º, do Decreto Municipal n.º 7.633/07, erigindo-se em solução que pode ser adotada e que já foi trilhada nos anos de 2005 e 2006;
- d) face à excepcionalidade do instituto, deve a SEMED adotar as providências necessárias para absorver a demanda de alunos da rede pública, **descontinuando** tal solução para o próximo ano letivo – e mesmo para o de

*fls*

**ANEXO H – Parecer PGM/PSP/006/2007/PMMCRR de 16/03/2007. Processo n. 07/10 (continuação)**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 Processo n.º 07/10.235/07 Fls. 27  
 Rubrica *AB*

2007, de forma gradual, na medida em que forem sendo abertas novas vagas nas Escolas Municipais, sem prejuízo do andamento e da qualidade das atividades escolares.

27 - Recomenda-se, por fim, que sejam inseridos nos autos de cada um dos processos administrativos cópias dos documentos relativos à constituição social das Escolas (Contrato Social e última alteração ou estatuto, a depender de sua natureza jurídica), além de cópias dos documentos pessoais de seus representantes legais.

28 - Considerando as conclusões acima, anexo ao presente minuta de convênio – que também segue em meio magnético preso à contracapa – que tomou por base os instrumentos encartados nos autos, alertando que os espaços em branco deverão ser preenchidos em atenção a cada caso concreto, por ocasião da celebração dos ajustes e também que a SEMED deverá elaborar Termo de Referência, nos termos do art. 116, da Lei n.º 8.666/93 para cada um dos convênios.

É o que me parece e que submeto à consideração superior.

*Patricia Maria de Mattos Coelho Rodrigues*  
**Patrícia Maria de Mattos Coelho Rodrigues**

Procuradora-Chefe da PSP

Matr. 13/701525-8

*Aprovado o parecer  
 A SEMED*

*Carlos Raposo*  
**Carlos Raposo**  
 Procurador Geral do Município  
 Matr. 33/699859-9  
 OAB - 113.571-B

**ANEXO I – Resolução 210 – TCE/RJ.****DELIBERAÇÃO Nº 210**

4 de maio de 1999

Dispõe sobre a prestação de contas dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e

**CONSIDERANDO** que a Emenda Constitucional nº 14, de 12 setembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, de natureza contábil (ADCT, art. 60, § 1º), não tendo, pois, personalidade jurídica;

**CONSIDERANDO** que o art. 11 da Lei nº 9.424/96 estabelece que os Tribunais de Contas criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e da aplicação dos recursos do FUNDEF;

**CONSIDERANDO**, finalmente, a necessidade de complementar a Deliberação nº 199, de 23 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o exame das contas da administração financeira dos Municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas, prestadas anualmente pelos Prefeitos;

**DELIBERA:**

Art. 1º - Acompanharão a prestação de contas, além dos documentos previstos no art. 3º da Deliberação nº 199/96:

I - demonstrativo das importâncias retidas quando das transferências constitucionais previstas no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e creditadas na conta FUNDEF estadual, mantida no Banco do Brasil;

II - demonstrativo das importâncias creditadas ao Município na conta FUNDEF, mantida no Banco do Brasil;

**ANEXO I – Resolução 210 – TCE/RJ (continuação)**

Secretaria-Geral de Planejamento - SGP Coordenadoria de Organização e Procedimentos - CAP

III - demonstrativo, na forma do Anexo Único desta Deliberação, das seguintes despesas realizadas no ensino fundamental à conta de recursos do FUNDEF:

a) remuneração dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério, evidenciando o cumprimento do § 5º, do art. 60, do ADCT, à conta de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF;

b) remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação remanescentes e aperfeiçoamento do pessoal docente à conta dos 40% (quarenta por cento) restantes dos recursos do FUNDEF;

c) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

d) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

e) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

f) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

g) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

h) amortização e custeio de operações destinadas a atender ao disposto nos incisos I a VIII, do art. 70, da Lei nº 9.394/96;

i) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

IV - parecer emitido pelo Conselho a que se refere o art. 4º da Lei nº 9.424/96, a propósito da repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.

§ 1º - Consideram-se, ainda, como despesas com a remuneração dos profissionais de magistério, nelas incluídas as respectivas obrigações patronais, aquelas realizadas com o pagamento de professores leigos e de profissionais que exerçam atividade de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, desde que estejam esses profissionais em exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino.

§ 2º - Durante os primeiros 5 (cinco) anos de vigência da Lei nº 9.424/96, e nos termos do seu artigo 7º, parágrafo único, é permitida a utilização de parte dos recursos destinados ao pagamento dos profissionais de magistério no ensino fundamental, na capacitação de professores leigos, de modo a torná-los habilitados no exercício regular da docência.

Art. 2º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, e que, portanto, não poderão ser custeadas com recursos do FUNDEF, aquelas realizadas com:

**ANEXO I – Resolução 210 – TCE/RJ (continuação).**

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;

Secretaria-Geral de Planejamento - SGP Coordenadoria de Organização e Procedimentos - CAP

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 3º - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 4 de maio de 1999.

ALUISIO GAMA DE SOUZA

Presidente

NOTAS

- **Publicada no DORJ de 17.05.99.**
- **Anexo publicado no DORJ de 19.07.99.**

Informe-se, participe: [www.bornier15.com.br](http://www.bornier15.com.br)

PREFEITO  
**Bornier 15**

# AZER NO 3º DISTRITO:

## EDUCAÇÃO

### TODAS AS CRIANÇAS NA ESCOLA



Hoje, cerca de 25 mil crianças em Nova Iguaçu estão fora da escola. Chega de criança fora de sala de aula. Em janeiro, haverá uma central de matrícula em cada escola. Se você não encontrar vaga para o seu filho numa escola municipal, a central fará a matrícula na escola particular mais próxima e seu filho terá bolsa de estudos paga pela prefeitura.

#### NELSON BORNIER VAI RECRIAR A REDE DE 58 CRECHES CONVENIADAS PARA ATENDER À POPULAÇÃO

“Vamos tirar 8.500 crianças da rua. Começo a trabalhar nisso na primeira semana de outubro. As crianças vão estar em sala de aula já em fevereiro”.

*Nelson Bornier*

#### PROPOSTAS PARA EDUCAÇÃO NO 3º DISTRITO

- Colocar 8.500 crianças na escola já em fevereiro de 2009
- Mais 2 escolas em Santa Rita
- Mais 2 escolas em Vila de Cava
- 1 escola em Corumbá
- 1 escola em Monte Castelo
- 1 Escola em Jardim Luciana
- 1 escola no Bairro Amaral
- 1 escola em Rio D'Ouro
- 3 creches na região

## LAZER

- REFORMA E URBANIZAÇÃO DA ATUAL PRAÇA DE VILA DE CAVA
- CRIAÇÃO DE ÁREAS DE LAZER NOS BAIRROS

## ANEXO L – Ocorrência de cobrança para renovação de matrícula.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
SECRETARIA ADJUNTA PEDAGÓGICO  
DEPARTAMENTO PEDAGÓGICO



## OCORRÊNCIA

A responsável da aluna BEATRICE MAFFRA DE QUEIROS, que está cursando a 4ª SÉRIE no COLÉGIO PADRÃO, esteve na SEMED dia 27/11/2006 informando que o colégio está cobrando renovação de matrícula no valor de R\$ 220,00.

Romagna Maffra Ribeiro - 27.11.06.  
ROMAGNA MAFFRA RIBEIRO (mãe)

Tel: 2669-6430

**ANEXO M – MP/RJ – Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu – processo por falta de professor, ato único.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**2ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu**  
Rua Dr. Mário Guimarães nº 1.050 – Bairro da Luz – CEP: 26255-230  
Telefones: 2668-4109 / 2668-3119 / 2668-3635

**Ofício nº 668/2008 - 2ª PJIJ**

**Nova Iguaçu, 11 de julho de 2008.**

**Ref: PA nº 074/2007 – 2ª PJIJ**  
*(Favor mencionar este nº ao responder)*

**Anexo: Cópia do Ofício nº 156/2008 – 2ª PJIJ**

Sra. Representante,

Cumprimentando-o, sirvo-me do presente para REITERAR os termos do ofício que ora segue em anexo, **requisitando resposta no prazo de 10 (dez) dias.**

Colho o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

  
**José Marinho Paulo Júnior**  
Promotor de Justiça  
Mat. 2349

**Ao**  
**Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro – Núcleo Municipal de Nova Iguaçu**

**ANEXO M – MP/RJ – Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu – processo por falta de professor, ato único (continuação).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



2ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu  
Rua Dr. Mário Guimarães nº 1.050 – Bairro da Luz – CEP: 26255-230  
Telefones: 2668-4109 / 2668-3119 / 2668-3635

Ofício nº 156/2008 - 2ª PJIJ

Nova Iguaçu, 25 de fevereiro de 2008.

*Ref: PA nº 074/2007 – 2ª PJIJ  
(Favor mencionar este nº ao responder)*

*Anexo: Cópia da Ata de Reunião*

Sra. Representante,

Cumprimentando-a, sirvo-me do presente para solicitar a V. S.<sup>a</sup> que informe a esta Promotoria de Justiça, **no prazo máximo de 20 (vinte) dias**, se se persiste a carência de professores noticiada na reunião ocorrida em 06 de junho de 2007 no gabinete deste órgão ministerial, cuja cópia segue anexada.

Colho o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

*Mariana Segadas Acylino de Lima  
Promotora de Justiça  
Mat. 2379*

**Ao  
Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de  
Janeiro – Núcleo Municipal de Nova Iguaçu**

Rua Maria Adelaide do Carvalho, 20, sala 303, Centro, Nova Iguaçu, CEP 26210-070

**ANEXO M – MP/RJ – Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu – processo por falta de professor, ato único (continuação).**

**ATA DE REUNIÃO**



No dia 06 de junho de 2007, no gabinete da 2ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, reuniram-se a Dra. Thaisa Terra Meireles, Promotora de Justiça Substituta, a Coordenadora desta Região Metropolitana da Secretaria Estadual de Educação, a Sra. Maria Cristina Penna, acompanhada da Sra. Ecy Pires da Silva, que faz parte da Equipe de Acompanhamento de Avaliação, e a Representante do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro – Núcleo Municipal de Nova Iguaçu, a Sra. Lidiane Barros Lobo, ocasião em que foram discutidos os seguintes pontos:

- Foi esclarecido DOC 2 refere-se à 1ª a 4ª séries e DOC 1 refere-se à 5 a 8ª e ensino médio;
- Pela Coordenadoria foi esclarecido que o Procurador-Geral do Estado deu orientação para que não fossem mais realizados concursos para professores de DOC 2 (1ª a 4ª séries) uma vez que, segundo o Estado, de acordo com a LDB, esta parte seria da competência Municipal;
- Pelo Sindicato foi esclarecido ser contra a Municipalização, uma vez que acredita que o Estado se utiliza de uma brecha da lei para realizar esta interpretação;
- Foi esclarecido pela Coordenadora que o quadro de carência é mutável, em razão das licenças, aposentadorias, falecimentos etc;
- O quadro de carência dos professores segundo a Coordenadoria em relação ao Município de Nova Iguaçu de 1ª a 4ª série é de 148 professores, **comprometendo-se** a Coordenadoria em fornecer o quadro de carência por escola;
- Segundo o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação a carência de professores no Município de Nova Iguaçu de 1ª a 4ª série é de 800 professores. O Sindicato **se compromete** a fornecer o material que documenta a referida carência;

Thaisa Terra Meireles  
Promotora de Justiça

Lidiane Barros Lobo

**ANEXO M – MP/RJ – Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu – processo por falta de professor, ato único (continuação).**



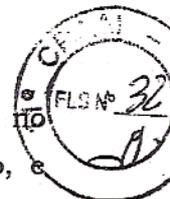
- De 1ª a 4ª série foram convocados para contrato (temporários) 376 professores, sendo que 209 não compareceram, 17 desistiram e 8 assumiram a turma;
- De 5ª a 8ª e ensino médio há uma carência aproximada de 1000 professores. Entretanto, foram chamados 583 concursados e 157 contratados para as áreas técnicas, uma vez que para a última não havia mais concursados. A Coordenadoria **se compromete** a fornecer um quadro de carência por cada escola, disciplina e série;
- Que a Coordenadoria desconhece se existe previsão para abertura de concurso para professores de áreas técnicas;
- Que a Coordenadora **se compromete** a fornecer o número de professores, concursados e contratados, em exercício em DOC 1 e em DOC 2 em cada escola, por séries e disciplinas;
- Que o concurso realizado em 2001 para 1ª a 4ª série já perdeu a validade;
- De 5ª a 8ª série e ensino médio, o último concurso foi realizado em 2004 e ainda tem validade, sendo que os professores estão sendo chamados. Que a Coordenadoria **se compromete** a fornecer o número de professores que faltam para serem chamados e quais as suas disciplinas, além do prazo de validade do concurso;
- Que existem professores em regime de GLP (Gratificação de Lotação Prioritária), tendo a verba sido liberada. Ele tem que ser professor da rede e é como se fosse hora extra. Que a Coordenadora **se compromete** a fornecer o número de professores em regime de GLP, por disciplina e série;
- Que a Coordenadora **se compromete** a fornecer a relação nominal dos professores contratados (DOC 2) e em quais escolas em que trabalham;
- A solução imediata para o caso é que, em relação ao DOC 2, o Governo do Estado fará uma contratação de 1000 professores, para todo o Estado, sendo o processo nº 03/300294/2007, que será efetivado durante o mês;

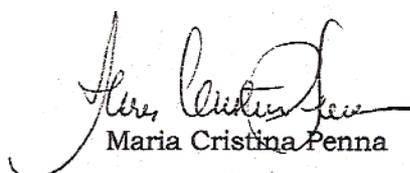
Thaisa  
Promotora de Justiça

Edição  
Estado

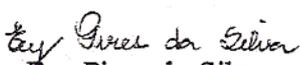
**ANEXO M – MP/RJ – Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Nova Iguaçu – processo por falta de professor, ato único (continuação).**

- Em relação a DOC 1, estão sendo chamados os aprovados em concurso ainda válido para a 5ª a 8ª séries e ensino médio, e contratados para as áreas técnicas, conforme acima mencionado
- Fica esclarecido que o prazo para a apresentação da documentação requerida é de 30 (trinta) dias;

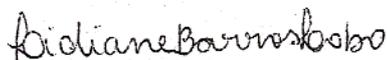


  
Maria Cristina Penna

Coordenadora desta Região Metropolitana da Secretaria Estadual de  
Educação

  
Sra. Ecy Pires da Silva

Equipe de Acompanhamento de Avaliação

  
Lidiane Barros Lobo

Representante do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do  
Rio de Janeiro – Núcleo Municipal de Nova Iguaçu

  
Thaísa Terra Meireles

Promotora de Justiça Substituta