

M. J.
Faria

MARIA DE FATIMA FELIX ROSAR

**GLOBALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO:
O PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO
DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO
PELA VIA DA MUNICIPALIZAÇÃO**

Este exemplar corresponde à redação final da tese de doutorado defendida por Maria de Fátima Felix Rosar e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 24/11/95.

Assinatura: _____

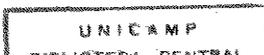


UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1995

96:1749



**Tese apresentada como exigência parcial
para obtenção do título de Doutor em
Educação na Área de Concentração
Filosofia e História da Educação à Comissão
Julgadora da Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de Campinas, sob a
orientação do Prof. Dr. Dermeval Saviani.**

Comissão Julgadora :

Lisete Lg. Arelaro

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Edmundo Fernandes Jr

AGRADECIMENTOS

Este trabalho resultou da participação direta e indireta de pessoas que contribuíram decisivamente para que ocorresse a sua elaboração.

De modo especial agradeço :

Ao Orlando, companheiro dedicado em todos os momentos .

Aos meus pais, Francisco e Daisy, pelo carinho e apoio incondicional.

Aos meus irmãos, cunhadas e sobrinhos, Ana Maria, José Luís, José Lino, Sandra e Ana Elizabete, Luciana, Luís Fernando e Cláudio Henrique, pela solidariedade permanente.

Aos companheiros do Centro de Estudos Políticos-Pedagógicos(CEPP), pelo estímulo constante, pela presença amiga e pela possibilidade de renovação da utopia da construção de uma sociedade socialista radicalmente democrática.

A todos os mui caros amigos históricos, que partilharam o desenvolvimento deste projeto, para além da academia.

Aos professores e colegas do Doutorado em Educação da Unicamp, cujo convívio proporcionou-me a oportunidade de aprofundar as minhas reflexões nessa área e questionar certezas.

Ao meu orientador, Prof. Dermeval Saviani, cujo apoio e orientação foram decisivos para transpor as dificuldades do processo de investigação e elaboração desta tese .

Aos amigos incansáveis e solidários, que participaram do momento da composição final deste texto, Cláudio Henrique, Luís Fernando, Guilherme , Deane e José Lino.

Dedico este trabalho a todas as crianças excluídas do sistema educacional e à memória do grande mestre Prof. Dr. Florestan Fernandes, exemplo de intelectual e de ser humano de caráter extraordinário, que permanecerá sempre vivo na história da luta pela construção de uma escola pública de qualidade e do socialismo no Brasil.

RESUMO

Este trabalho procura demonstrar como, a partir da década de 70, após a promulgação da Lei 5.692/71, a política educacional para o ensino de 1o. grau tem sido traçada no âmbito de projetos federais implantados sobretudo em estados do nordeste, com o objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se realizasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância. Ao contrário, a União efetuou uma política de centralização de recursos a nível federal, enquanto adotava a descentralização a nível do sistema educacional. Esses projetos dos quais destacaram-se o Promunicípio, o Edurural, o Polonordeste, Pronasec e o Projeto Nordeste foram financiados pelo Banco Mundial, trazendo uma concepção e diretrizes educacionais definidas a priori por essa instituição. A partir do reconhecimento de que esse processo também foi se realizando em outros países da América Latina, tanto em períodos de governos militares como de governos civis, torna-se evidente que a descentralização está relacionada ao processo de globalização que ocorre, não apenas ao nível da economia, mas ao nível da ideologia neoliberal, que contribui, em última instância, para a desconstrução dos Estados Nacionais e dos seus sistemas educacionais, criando e recriando o mais moderno fetiche desse final de século: o mercado global. A perspectiva de aprofundamento da política de descentralização do atual governo na direção da decantada "autonomia" da escola, conforme anúncio de algumas medidas do Ministério de Educação, aumenta a necessidade de se realizarem novos esforços por parte de coletivos de pesquisadores, com o objetivo de analisar criticamente essa realidade da educação brasileira e, além disso, elaborar um projeto alternativo de funcionamento do sistema nacional de educação, capaz de introduzir uma nova concepção de centralismo democrático e de educação revolucionária, de modo a fortalecer o processo histórico de construção de uma sociedade socialista.

ABSTRACT

This present work aims at demonstrating how the elementary school educational policy has been planned, since the decade of 1970, in the realm of federal projects which have been installed in the northeastern states with the objective of inducing the educational municipalization transferring cost responsibilities to cities governments without having done any satisfactory financial investments in the area. In fact, as opposed to that, the federal government has developed a policy of centralization of federal resources whereas in the educational system a decentralization philosophy has occurred. Some of those programs that can be highlighted are: Promunicípio, Edurural, Polonordeste, Pronasec and The Projeto Nordeste that were financed by the Banco Mundial which also included a conception and an educational policy defined by this institution. Since this process has also been identified in other Latin American countries, both during military government and in civil ones, it becomes evident that the decentralization is connected to the globalization process which is happening not only in the economical field but woven in the neoliberal ideology. That process is, thus, contributing, in a final analysis, to the destruction of the National States and their educational systems, creating and re-creating the most modern illusion of the present century: The global market. The perspective of deepening into the decentralization policy of the present government towards the so called school "autonomy", according to some measures announced by the Ministry of Education, increases the need of new efforts from groups of researchers who aim at analyzing critically this Brazilian educational reality, and more, at proposing an alternate project for the national educational system which could introduce a new conception of democratic centralism and of revolutionary education so as to strengthen the historical process of construction of a socialist society.

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

Índice de Tabelas

Índice de Quadros

Introdução	1
Capítulo I - Descentralização e regionalização na América Latina	16
Capítulo II - Descentralização e regionalização no Brasil: os caminhos da municipalização	52
Capítulo III- Os projetos federais - O Promunicípio	78
Capítulo IV- Polonordeste/ Edurural/ Pronasec	127
Capítulo V - Projeto Nordeste - I PND-NR	182
Capítulo VI - A desconstrução do sistema educacional pela via da municipalização	281
Conclusão	317
Bibliografia	323
Anexos	

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I - Participação % das regiões no PIB brasileiro - 1970-1990	pág. 68
Tabela II - Recursos destinados ao Promuncípio por fonte 1977/1983	123
Tabela III - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Síntese das Ações Previstas, por Estado - Quantitativos	150

ÍNDICE DE QUADROS

	pág
Quadro I - Comportamento do emprego e do subemprego em países latino-americanos selecionados - 1950/80	27
Quadro II - Taxas médias de desemprego em países desenvolvidos selecionados em % da PEA	28
Quadro III - CRESCIMENTO DO PIB	30
Quadro IV - Indicadores Econômicos	53
Quadro V - Indicadores Educacionais	54
Quadro VI - Proporção de Pobres(1) nas Regiões Metropolitanas	66
Quadro VII - Dispêndio da União com educação e cultura como porcentagem da receita de impostos - Dados de Balanços	78
Quadro VIII - -Dispêndio dos Estados da Federação com educação e cultura em porcentagem da receita de impostos - Dados de Balanços	79
Quadro IX - Dispêndios dos Municípios com educação e cultura em porcentagem da receita de impostos até 1966, e em porcentagem da receita tributária entre 1967 a 1971 - Dados de balanços	80
Quadro X - Evolução Real dos Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	81
Quadro XI - Número de municípios atendidos pelo <i>Promunicípio</i> - 1975-1981	96
Quadro XII - Atividades Desenvolvidas pelo <i>Promunicípio</i> - Brasil - Período de 1975-1981	97
Quadro XIII - Total de recursos por estado e sua aplicação no período de 1975-1980	99
Quadro XIV - Recursos Financeiros - Programa DEF 74/78 1º Grau Segundo Projetos Prioritários do II PSEC 74/78	108
Quadro XV - Construção de prédios escolares, por esfera administrativa - 1974-78	113
Quadro XVI - Construção de prédios escolares por região - 1974/78	113
Quadro XVII - PDRI /Baixada Ocidental Maranhense	138
Quadro XVIII - Municípios abrangidos pelo Edurural	142
Quadro XIX - Custos do Edurural	151
Quadro XX - Estimativa dos Custos por Ano do EDURURAL no Estado do Maranhão	153
Quadro XXI - Educação no Meio Rural - Compatibilização de Programas	161
Quadro XXII - Custos por Programa	164
Quadro XXIII - Recursos por Programa	177
Quadro XXIV - Ensino de 1º grau na Rede Estadual - 1982/1986	178
Quadro XXV - Percentuais de aplicação no setor da educação nos estados do Nordeste, no período de 1979 a 1982.	179
Quadro XXVI - Estimativa das Metas e Custos Totais (15 anos - 1985/2000)	184
Quadro XXVIII - Composição do Financiamento seguindo as fontes	184
Quadro XXIX - Metas e Custos no Período 84-98	185
Quadro XXX - Pessoas economicamente ativas e pessoas não economicamente ativas, no Estado e Área Programa - 1970- 1980.	188
Quadro XXXI - Recursos aplicados e/ou programados em educação no Estado do Maranhão - 1979/85.	188
Quadro XXXII - Evolução das despesas com educação , segundo a fonte de financiamento - Maranhão 1979-85	189

	pág
Quadro XXXIII - Demonstrativo dos Custos Globais Segundo os Programas Para o Exercício 1992/1996	231
Quadro XXXIV - II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste - Plano Operativo - Demonstrativo de Custos Globais	233
Quadro XXXV - Componente: Gestão Educacional	235
Quadro XXXVI - Demonstrativo das Ações Executadas 1993/94, por Subcomponente	238
QUADRO XXXVII - Recursos da Quota Federal do Salário Educação Repassados para o Estado e Municípios em 1993 e Número de Escolas das Duas Redes.	253
QUADRO XXXVIII - Projetos da Secretarira de Estado da Educação Financiados com Recursos do FNDE - 1993	254
QUADRO XXXIX - Recursos e Ações Financiadas pelo MEC EM 1993.	257
Quadro XL- - Ações Executadas pelos municípios	258
Quadro XLI- Salas construídas e vagas acrescidas na rede municipal dos municípios pesquisados, no período de 1985-1993.	259
QUADRO XLII- Déficit acumulado de todas as redes em funcionamento - Municípios da Amostra	260
Quadro XLIII- Professores Leigos da Rede Municipal , no período de 1985-1993	263
Quadro XLIV - Taxas de Aprovação na Rede Municipal - 1985 a 1993	266
Quadro XLV - Médias obtidas pelos alunos por série e disciplina - 1992	267
Quadro XLVI - Distribuição de Recursos do Projeto Nordeste	269
Quadro XLVII - Distribuição de Recursos por Rede	270
Quadro XLVIII - Quotas municipais segundo a faixa de alunos por região	270
Quadro XLIX - Programação de Treinamento - 1994	280

INTRODUÇÃO

O momento de definição de um tema de pesquisa na área da educação constitui para o educador-pesquisador uma decisão extremamente difícil, considerando a magnitude dos problemas educacionais do país e o caráter inadiável de suas soluções, dada a gravidade da situação econômica e política instalada há várias décadas, provocando a ampliação do contingente de cidadãos brasileiros excluídos da participação da renda nacional.

Sendo esses problemas resultantes da ação recíproca de múltiplos determinantes (elementos da complexa formação econômica e social capitalista, com características próprias dos países periféricos) de tal modo interrelacionados, exigem do pesquisador uma perspectiva teórica-metodológica capaz de indicar o que é relevante e significativo, não apenas para a construção de um conhecimento novo, mas sobretudo para a superação da realidade atual.

A opção que fiz pelo estudo do problema da Municipalização do Ensino de 1º Grau decorreu da articulação das dimensões teórica e prática na minha práxis social e educativa no município de Caxias - Maranhão, onde iniciei minha atividade profissional antes de realizar o Mestrado em Educação na Universidade Estadual de Campinas, concluído em 1982, e da compreensão de que este objeto, cujo caráter político constitui a sua essência, somente poderia ser apreendido mediante uma pesquisa historiográfica, tendo como referência a concepção gramsciana de que "história e filosofia são inseparáveis, formam um bloco."

A importância dessa referência está no fato de tentar manter, através dessa pesquisa, a unidade possível entre pensamento e ação, considerando que a história em ato é a síntese da filosofia, da política e da economia, e, portanto, da ação dos homens no processo histórico de transformação das condições materiais de sua existência em sociedade.

Desde aquele ano, quando retornei à Universidade Estadual do Maranhão, minha instituição de origem, concentrei esforços para elaborar e realizar projetos de integração dos cursos de licenciatura da Unidade de Estudos de Educação de Caxias com as escolas de 1º grau da rede pública. Esse objetivo foi partilhado com um grupo de educadores, que através de um trabalho coletivo desenvolveu ações pedagógicas e políticas, visando a organização dos professores de 1º, 2º e 3º graus na luta pela transformação da escola pública, apesar da lógica e do *modus operandi* do sistema político e educacional do Estado.

As ações desse período estavam muito articuladas à concepção da tarefa pedagógica e política da escola segundo Gramsci. Foi a partir de seus escritos que pude refletir sobre a situação da escola pública destinada aos segmentos das classes marginalizadas sócio e economicamente, no Estado do Maranhão e no Município de Caxias, onde exercia as minhas atividades profissionais.

O defrontamento com a realidade caótica do ensino no município de Caxias, instigou-me a refletir sobre o Programa de Descentralização e de Municipalização do Ensino do Governo do Estado do Maranhão, que foi implantado em 1983 pela Secretaria Estadual de Educação.

Naturalmente, a realidade educacional do Maranhão e as medidas adotadas pela Secretaria de Educação não constituem uma realidade particular deste Estado. Assim, dei início ao processo de investigação sobre a Municipalização do Ensino, procurando estabelecer as conexões com a realidade desse nível de ensino, em termos do país e, portanto, das políticas educacionais destinadas ao 1º grau.

Como os problemas crônicos do sistema educacional brasileiro têm se reproduzido há mais de vinte anos, o estudo em questão teria que necessariamente demonstrar a natureza política dos mesmos, bem como os seus desdobramentos no processo de organização e funcionamento do Estado, principalmente mediante os seus aparelhos ideológicos e repressivos no âmbito federal e estadual e suas implicações concretas no processo de legitimação recíproca dos poderes local e central, no sentido da conservação do sistema econômico-político vigente.

As análises histórico-críticas produzidas até então demonstraram que o fortalecimento do Estado intervencionista no período dos governos militares, 1964-1984, permitiu a consolidação do processo de desenvolvimento econômico adequado à expansão do capitalismo monopolista e à transnacionalização da economia brasileira, tendo-se obtido, como resultados concretos dessa política, a criação de condições favoráveis à realização dos objetivos econômicos e políticos da classe hegemônica em detrimento dos direitos civis, da grande maioria dos cidadãos brasileiros.

Mediante a reflexão sobre a produção científica de diversos pesquisadores brasileiros e latinos sobre a municipalização¹, foi possível tomar

¹ No trabalho de Rivas (1990) sobre o Estado da Arte no campo da Política de Descentralização dos Sistemas de Educação Básica e Média na América Latina, entre os autores brasileiros citados estão:

conhecimento das dimensões e dos aspectos dessa política destinada ao ensino de 1º grau, desde a promulgação da Lei 5.692/71 e, ao mesmo tempo, retomar a minha pesquisa anterior sobre a administração da educação, na tentativa de fazer avançar a reflexão sobre o modo de organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro como um produto histórico e as perspectivas de superação dos aparelhos coercitivos e hegemônicos do setor da educação, herdados do regime autoritário, que constituem fatores de atraso no processo de democratização do país.

Instigada pela necessidade histórica de aprofundar a análise do objeto da pesquisa, de modo a identificar o processo de materialização da política educacional de expansão e “democratização” do sistema escolar, busquei apreender a realidade política e econômica no bojo da qual foi gestada a política de descentralização autoritária pela via da municipalização, a nível federal, e concretizada no âmbito dos estados e dos municípios.

Embora estivesse consciente de que o conhecimento que se constrói a partir da realização da investigação, por vezes, leva o pesquisador até mesmo a redirecionar e redefinir o seu processo de delimitação e de elaboração, fui me deparando com dificuldades, quase intransponíveis dada a inexistência dos dados e dos documentos fundamentais para o estudo, que apesar de terem sido produzidos pelo governo federal no âmbito de suas próprias instâncias, terminam por constituir parte dos acervos particulares, de grande número de técnicos envolvidos na elaboração e execução dos planos, programas e projetos, revelando-se assim uma estranha postura de sonegação das informações necessárias ao andamento do trabalho do pesquisador. Outra constatação frequente é a de que os documentos oficiais são extraviados nas mudanças dos órgãos para novos prédios e/ou apenas descartados como material ultrapassado e inútil. Essas situações com as quais sempre nos deparamos impedem que se tornem de domínio público as medidas decorrentes das políticas, seus custos e seus resultados.

O enfrentamento de um objeto de pesquisa nesse contexto assusta porque além de sua essência multiforme, apresenta-se como se tivesse uma expressão fantasmagórica, dificultando a sua apreensão, desde a sua origem até o momento atual. De fato, após um certo período de aproximação, identifica-se que o objeto é, ao mesmo tempo, realidade e fetiche.

Esse é o cerne do problema da pesquisa em geral. Afinal, as idéias não são entes etéreos, mas “ entes encarnados “, produzidos no conjunto da produção material da sociedade, portanto, são elementos espirituais que têm referência material e que podem “atrasar” ou “acelerar” a apreensão do real, para que se processe o salto qualitativo da transformação, num dado momento histórico.

Marx demonstrou que é preciso perseguir o objeto da pesquisa, por aproximações sucessivas do real. Tanto pela pesquisa empírica, como pelo debate teórico com seus interlocutores, ele foi se apropriando do conceito de estrutura do capitalismo. A sequência de sua produção é uma evidência desse fato: Grundrisse, Contribuição à Crítica da Economia Política e, finalmente, o Capital.

Marx desvendou o processo histórico de acumulação do capital, mediante a descoberta do processo de trabalho que cria o valor e a mais-valia. Trabalho que é concreto e abstrato, que se modifica pela passagem da quantidade para a qualidade e que produz tanto mercadorias, as quais também se modificam, passando do valor-de-uso para o valor-de-troca como o fetiche, num circuito contínuo de produção, distribuição e circulação, no qual o singular é subsumido no todo, o trabalho vivo é absorvido pelo trabalho morto que se recria e através do qual os homens e as mercadorias se autonomizam e se confundem.

Essa rede de relações foi abstraída por Marx, através da investigação histórica e lógica das relações, processos e estruturas embutidos no modo de produção capitalista. Para isto, ele não partiu da investigação do conceito de modo de produção, mas do resultado concreto da produção material - a mercadoria. Entretanto, esse não foi o ponto de partida de sua pesquisa. Seu objeto de estudo inicial era a jurisprudência e foram as questões jurídicas que o levaram às questões econômicas. Foi a partir dessa primeira perspectiva que iniciou a revisão crítica da Filosofia do Direito de Hegel, chegando à conclusão de que a Economia Política é que seria a chave para o entendimento da sociedade burguesa, sua estrutura econômica e suas formas de Estado.

Marx conseguiu apreender a mercadoria como a chave do processo de produção e reprodução do capital, porque buscou esse dado na sua forma mais desenvolvida, ou seja, identificou onde a sua realização ocorria de forma mais plena. Ora, isso se dava na Inglaterra e esse fato histórico é que permitiu a Marx defrontar-se com as explicações dos economistas ingleses e não com as dos economistas alemães.

Nesse ponto, ele destacou uma indicação de ordem metodológica fundamental, ou seja, para a compreensão da realidade, é necessário identificar as leis do seu desenvolvimento e isto só é possível a partir da análise da situação em que se efetivou, em maior escala, esse desenvolvimento. Marx não partiu do mundo antigo ou do feudal, mas tomou como ponto de partida a Inglaterra. “O país mais desenvolvido não faz mais do que representar a imagem futura do menos desenvolvido.” (Marx, O Capital, vol. I, p. 5)

“Entretanto não deixaria de ser menos verdadeiro que as categorias simples são a expressão de relações em que o concreto ainda não desenvolvido pôde realizar-se sem ter ainda dado origem à relação ou conexão mais complexa que encontra a sua expressão mental na categoria mais concreta; enquanto que o concreto mais desenvolvido deixa subsistir essa mesma categoria como uma relação subordinada. Assim, apesar de historicamente a categoria mais simples poder ter existido antes da mais concreta, pode pertencer, no seu completo desenvolvimento - em compreensão e extensão - precisamente a uma forma de sociedade complexa, enquanto a categoria mais concreta se achava já completamente desenvolvida numa forma de sociedade mais atrasada”. (Marx, Método da Economia Política IN: Contribuição à Crítica da Economia Política, 220-221).

Assim é que a mercadoria já existente nas sociedades antigas já continha trabalho humano e era expressão de valor de uso utilizado nas trocas do mercado. No entanto, só se revela totalmente quando adquire a forma geral do produto do trabalho, o que só ocorreu na sociedade moderna, quando o valor de troca adquire predominância sobre o valor de uso. Essa concretização do trabalho e da mercadoria na sua forma mais moderna permite identificar o processo de produção de mais-valia, a chave para a explicação do surgimento do lucro e, ao mesmo tempo, da exploração e alienação dos trabalhadores.

Chamou-me atenção e foi fundamental para o desenvolvimento da minha pesquisa, compreender que o histórico não é cronológico e que o lógico não é formal, porque não pode existir fora do processo da história, essencialmente dialético e não unilinear.

Marx tomou a sociedade burguesa e, através da análise das relações de produção que nela se estabelecem, pôde inferir a sua estrutura, que é o desenvolvimento possível das sociedades anteriores, cujas formas não são destruídas na forma atual, desenvolvida, mas nela se encontram, como formas subordinadas. (ex: agricultura, a renda imobiliária, a propriedade comunal). Essas formas progressas, como alerta Marx, contém de modo muito concreto, elementos que poderão ser rearticulados em formas futuras, como é o caso da propriedade comunal.

No Método da Economia Política, Marx afirma, explicitamente, que é errado pensar a ordem das categorias como uma ordem de sucessão no decurso da sucessão histórica. Na reflexão dialética o que está em questão é a relação que existe entre as categorias na sociedade burguesa, porque é nela que o capital constituiu-se como ponto de partida e também como ponto de chegada.

Com essa afirmação, ele não está, como dizem muitos, reduzindo a realidade histórica a um único aspecto - o econômico - mas está demonstrando (e é isso exatamente o que explicita no O Capital), como as relações de produção da existência (matéria e espírito) nessa situação histórica estão marcadas pelas determinações de um modo de produção que tenta homogeneizar a realidade, transformando-a numa forma generalizada em todos os aspectos - a mercadoria.

Com o desvendamento da mercadoria e do seu modo de produção capitalista, Marx desmontou, em termos teóricos, a “ fábrica de ilusões burguesas” : igualdade, liberdade e fraternidade. Essa constatação é que o burguês não pôde aceitar e, tomando como uma heresia, decide exterminar esse tipo de análise histórico-política.

No entanto, esta não é apenas uma questão teórica, ela é prática e por essa razão diz Marx : *“ para o burguês prático, as contradições inerentes à sociedade capitalista patenteiam-se, de maneira contundente, nos vaivens do ciclo periódico, experimentados pela indústria moderna e que atingem seu ponto culminante com a crise geral. Esta de novo se aproxima, embora ainda se encontre nos primeiros estágios; mas quando tiver o mundo por palco e produzir efeitos mais intensos, fará entrar a dialética mesmo na cabeça daqueles que o bambúrrio transformou em eminentes figuras do nôvo sacro império prussiano-alemão.”* (Marx, O Capital, vol I, p. 17).

O desenvolvimento da obra de Marx e de seu método foi calcado em situações concretas, portanto, verdadeiras, daí a diferença fundamental da epistemologia

que construiu. Parte do concreto e não da idéia, parte do singular, que também é universal, analisa a particularidade, mas revela o todo e, afinal, reconstrói a realidade no pensamento, para torná-la não apenas cognoscível, mas passível de transformação pelos próprios homens que a construíram.

Na tentativa de , a partir da epistemologia dialética, realizar o meu plano de investigação e o de exposição, elaborei algumas indicações metodológicas que são pressupostos de todo o trabalho. Para apreender a categoria da municipalização é necessário:

- compreender o município como parte de um todo complexo de relações econômicas, políticas e administrativas, que só aparentemente produzem uma dicotomia entre poderes locais e o poder central ;
- avaliar as experiências de municipalização realizadas pelos diferentes estados da federação que permitem compreender em que medida constituiu-se concretamente como uma política de democratização da educação básica de qualidade para os filhos das classes trabalhadoras ou como um processo de sonegação desse direito aos segmentos excluídos econômica e socialmente;
- estabelecer a relação intrínseca entre os programas e projetos de municipalização do governo federal e dos governos estaduais e o processo mais amplo de construção da hegemonia dos grupos econômicos e políticos, que detém a direção do país e que se revezam no bloco do poder constituído em todas as instâncias e esferas;
- reconhecer os nexos existentes entre o trabalho do educador, sua formação, e as possibilidades de superação da organização escolar e da municipalização;
- compreender se a municipalização decorre de uma necessidade, como tendência do movimento real ou se existe um equívoco na análise desse movimento, contrapondo à centralização a descentralização, sem analisar o significado histórico da construção do centralismo burocrático e do centralismo democrático.

Essas indicações foram fundamentais para que no processo de investigação e de envolvimento com o objeto da pesquisa pudesse ultrapassar o nível da sua aparência e alcançar gradativamente as condições necessárias ao desvendamento da essência do fenômeno da municipalização, como uma das estratégias do capitalismo para

o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, permitindo paulatinamente a sua desconstrução, de forma particular nos países capitalistas periféricos da América Latina, sob a intervenção dos guardiães do capital : o FMI, o BANCO MUNDIAL e os órgãos internacionais que atuam em diferentes setores da realidade desses países, unificando-os, de modo que se possa tornar mais plena e eficaz a estratégia que combina globalização e descentralização.

Como a totalidade histórica é dialética e nos termos do capitalismo na sua fase atual é, predominantemente fetichizada, o processo de construção das categorias e do conhecimento impõe uma tarefa gigantesca, que somente poderá se realizar num processo de produção coletiva. Nessa perspectiva, a realidade da municipalização do ensino não será esgotada neste trabalho, que apenas demonstra dimensões que foram privilegiadas no processo de investigação, como os programas e projetos federais tais como o Promunicípio, o Edurural , o Polonordeste e o Projeto Nordeste, identificados como os principais instrumentos utilizados pelo governo federal para concretizar a política de municipalização induzida, que transferiu aos estados e aos municípios os encargos com a oferta da escolarização básica. Essa política, por sua vez, foi gestada no contexto mais amplo da América Latina, permitindo assim inferir que os determinantes de sua elaboração e execução ultrapassam os limites dos municípios, dos estados e dos países da região sul do continente americano.

A necessidade de ampliar os estudos, incluindo a avaliação de experiências de descentralização pela via da regionalização e da municipalização em alguns países da América Latina decorreu do próprio processo de apreensão da articulação contraditória e, ao mesmo tempo orgânica, que se estabelece entre todos os níveis de atuação dos governos, tanto no Brasil, como nos demais países da região, como México, Chile, Peru, etc...

Esse movimento do real e de sua análise permitiu a construção de uma exposição como, se a partir da utilização de uma lente fotográfica, fossemos definindo diferentes ângulos e diferentes planos para a leitura e interpretação do real. Assim, embora no projeto original o Estado do Maranhão tivesse sido destacado, como um estudo de caso, na realidade ele constituiu-se apenas como referência mais concreta dos impactos do processo de implantação dos diferentes programas e projetos federais. Também, embora estivesse previsto na fase inicial da pesquisa, chegar até o nível das escolas municipais, para avaliar em que medida o processo de municipalização poderia ser transformado pela própria ação dos educadores a nível local, criando formas de participação e controle de entidades organizadas dos trabalhadores, redefinindo a própria

qualidade dessa escola pública, foi impossível expandir a investigação até esse nível, por falta de recursos financeiros para a sua realização.

Identificada no final do processo de investigação a mais nova tendência no processo de municipalização que segundo o atual governo federal, deverá alcançar um nível de aprofundamento para atingir as escolas propriamente ditas, independentemente do funcionamento dos sistemas estaduais e municipais, vislumbra-se a desconstrução do sistema educacional brasileiro como um todo, principalmente, com a possibilidade, recentemente ampliada, de aprovação do Projeto de LDB de Darcy Ribeiro.

Esse projeto prevê para o ensino superior uma *“ampla liberdade dividindo as instituições em universidades, centros de ensino superior, institutos e outras formas de organização”* (Folha de São Paulo, Caderno 3, p. 4, 1/09/95). No caso do ensino médio afirma o seu autor que *“ele terá organização flexível para atender às diversificadas necessidades de seus alunos”*. É possível que essa organização possa se concretizar, conforme prescrição do BANCO MUNDIAL, traduzida por Guiomar de Mello, coordenadora de programas de investimento do banco no ensino médio da Argentina e do Paraguai, nos seguintes termos : *“ existem outras associações que poderiam dividir com o Estado a responsabilidade do ensino médio. O ensino continuaria gratuito, mas não precisa ser estatal. Com esse tipo de parceria - onde o governo poderia repassar dinheiro a instituições privadas - o Estado, em vez de dirigir, pode desempenhar um papel mais estratégico, monitorar a qualidade”* (Folha de São Paulo, Caderno 3, p.4, 29/08/95).

Segundo Mello, essa nova forma *“ faz parte da revisão do papel do Estado na educação.”* Essa é também a concepção do Ministro de Educação que apóia o Projeto de Darcy Ribeiro e pretende apresentar algumas emendas ao mesmo durante sua votação na Câmara, para que seja aperfeiçoado e possa ser aprovado em lugar do projeto da Câmara, que é visto com muitas restrições pelo governo federal.

Em relação à educação básica, a intenção do governo, segundo afirmação do Ministro Paulo Renato Souza, é inverter a relação entre recursos destinados para o 1º e 3º graus. Como o governo federal gasta mais com as universidades, pretende alterar essa política de investimento, dando prioridade absoluta à educação básica, através de duas medidas : a criação do Fundo de Valorização do Professor e a municipalização do ensino. Assim, diz o Ministro *“receberão mais dinheiro os municípios que mantiverem redes de escola de 1º grau. Quanto mais escolas, mais dinheiro .”* (Folha de São Paulo, Caderno 3, p. 4, 1/09/95).

Dessa política poderá decorrer de "*forma quase natural*" um processo de privatização do ensino, de modo ainda mais ampliado, principalmente porque, se aprovado no plenário do Senado, o Projeto Darcy Ribeiro, após sua aprovação na Comissão de Educação no dia 31/08/95, ao retornar para a Câmara, não poderá sofrer alterações e nele está embutido um mecanismo de proteção ao sistema de ensino privado do país, em nome da liberdade de iniciativa desse setor, que terá os Planos Nacionais apenas como um indicativo e não como definições a serem cumpridas.

A expectativa de construir uma síntese que pudesse desvendar as contradições da política de municipalização concretizada, desde a década de 70 pelo governo federal, e até certo ponto, diluídas no discurso oficial cuja ênfase estava na defesa da democratização da escola pública e da própria estrutura e organização burocráticas do sistema educacional do país, transcorreu durante um longo período de pesquisa. A elaboração final desta tese, mais uma vez apresenta, no atual momento histórico, a importância desse debate e o significado político da sua socialização com a geração dos novos educadores, para que possam aderir ao bloco histórico constituído dos educadores-baluartes da educação nacional, como foi o Prof. Florestan Fernandes, em todos os episódios da luta pela escola pública, sobretudo no período recente dos últimos cinco anos em que dedicou-se ao processo de elaboração e tramitação da LDB, na expectativa de que seríamos vitoriosos com sua aprovação, apesar de reconhecer que muitos aspectos haviam sido aprovados diferentemente da proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Embora não se adote a concepção ingênua de que a educação constitui-se como alavanca da transformação social, também não se considera como realista a perspectiva que minimiza a escola como espaço da construção de elementos culturais da hegemonia da classe trabalhadora.

A importância da escolarização pode ser compreendida se identificarmos que a base da transformação qualitativa está contida na acumulação quantitativa, isto é, a aceleração do processo de construção de um novo modo de produção e de organização social não se produz na escola, mas passa por essa instituição, na qual se dá a acumulação e a produção de novos conhecimentos que necessariamente devem ser socializados, se se tem como objetivo a construção permanente de uma nova sociedade, em que todos os cidadãos estejam aptos a se tornarem dirigentes, na direção de uma democracia socialista.

Nessa perspectiva, dar continuidade aos estudos e análises sobre a municipalização a partir do materialismo histórico-dialético, pode ser considerada como uma tarefa política das mais urgentes, dadas as características do atual governo, em que, ao contrário do que possam afirmar todos os seus representantes, inclusive o Presidente Fernando Henrique Cardoso, as políticas neoliberais para todos os setores e, particularmente, para a educação estão sendo estabelecidas no sentido de consolidar ainda mais a ideologia e a hegemonia das classes dominantes associadas a nível mundial, de modo a permitir a reciclagem do capitalismo em suas formas mais gerais e universais.

“Um dos principais elementos de subordinação do pensamento e das práticas das classes subalternas é precisamente o de não conseguir elaborar uma identidade própria. A elaboração do saber/pensamento dessas classes é permanentemente reescrita pelas classes dominantes. Mesmo que em processo permanente de luta contra essa dominação, as classes subalternas têm que dar respostas concretas e imediatas aos problemas colocados pelos dominantes. Com isso, normalmente elas pensam no interior, no próprio cerne das práticas dominantes, e de seus discursos. Subtrair-se a isso significa dar o primeiro passo para um processo de liberdade, de autonomia, para construir seu projeto de autonomia.” (DIAS, 1995: 5)

Os educadores, como um dos segmentos das classes subalternas, devem elaborar análises sobre os problemas educacionais e propor alternativas de solução, sem negligenciar o processo de socialização desse conteúdo, de modo a permitir, pelo menos, uma leitura diferente da realidade, que possa auxiliar a organização da categoria e sua atuação crítica no funcionamento cotidiano do sistema educacional em todos os seus níveis, principalmente, nas redes de escolas públicas, muito mais vulneráveis às pressões políticas dos dirigentes em todas as instâncias de poder.

Trata-se, portanto, de restabelecer as bases da construção de uma outra hegemonia, atuando no nível da elaboração e da organização das forças políticas progressistas, para que se viabilize a superação do Estado Capitalista atual. Na perspectiva de Gramsci, a construção da hegemonia não se dá, apenas, nas instâncias que são, especificamente, políticas. A categoria de Estado ampliado permite compreender que nos espaços da sociedade política e da sociedade civil são travadas as guerras de

posição entre as classes antagônicas, pela construção e reconstrução da hegemonia, como exercício da direção política e cultural da sociedade.

O que é a política educacional senão a síntese das lutas travadas, tanto no momento da sua elaboração, como de sua execução? *“ Há assim, dois momentos na política educacional : o momento do processo, da elaboração da tendência que se tornará hegemônica, e o momento do produto, da materialização da política. A política educacional abrange, pois, as atividades educacionais, tanto da sociedade política, quanto da sociedade civil.” (Sheen, 1987: 3)*

No caso mais específico da política de municipalização, constatou-se que os programas e projetos implantados no período da ditadura militar tornaram-se hegemônicos por força das circunstâncias, portanto, que se realizou uma “ descentralização autoritária” com a justificativa de se alcançar por essa via a democratização do ensino básico, que sob a responsabilidade dos municípios deveria atingir novos patamares quantitativos e qualitativos. A lógica intervencionista do Estado ordenou as políticas de todos os setores, sendo que, para aqueles considerados produtivos, a estratégia foi a centralização, enquanto para aqueles ligados aos setores de prestação de serviços à maioria da classe trabalhadora, procedeu-se a descentralização, subtraindo-se recursos aos estados e municípios e, simultaneamente, transferindo-lhes encargos e custos.

Essa mesma tendência que prevaleceu nos governos militares, teve continuidade no governo de transição, período denominado de Nova República, mantendo-se no governo seguinte e adquirindo, no atual, um grau de refinamento que merece atenção e mais do que isso um vigoroso combate mediante o exercício da crítica contundente e consistente.

Nesse sentido, a Undime prestaria um grande serviço se pudesse acompanhar, avaliar e publicar os resultados da política esboçada para o ensino de 1º grau, sem nenhuma participação dos segmentos populares organizados, que visa “aparentemente” dotar a escola pública de autonomia, a partir de concessão de recursos a serem por ela mesma administrados. Essa política, que é insatisfatória, pelo fato de se constituir em mais uma medida isolada e fragmentada no contexto da crise da educação nacional, poderá ter aplicação bastante pragmática no ano de 1996, quando se realizarão as eleições municipais em todo o país, justamente numa conjuntura extremamente complexa, pela situação de recessão da economia, como pela disputa já iniciada entre grupos das frações que compõem o bloco no poder.

Este tem sido o papel das entidades científicas e sindicais representativas de um amplo segmento da categoria dos docentes, que continuam se posicionando de forma crítica em relação à política de municipalização, alcançando resultados concretos, principalmente nos estados do Sul e do Sudeste. Agora, mais que nunca, é preciso estar atento, pois o governo federal acaba de anunciar a criação de um Fundo de Valorização do Magistério, e ao mesmo tempo afirma que não haverá definição e regulamentação de um piso nacional para esta categoria.

A reflexão que se fez antes da pesquisa e que se confirmou, após análise mais acurada dos documentos oficiais, é que cada vez que o governo federal e os governos estaduais implementaram as suas medidas de descentralização para concretizar a transferência do ensino de 1º grau para o âmbito dos municípios, adotaram medidas para criação e/ou ampliação das suas estruturas administrativas. Consequentemente, obtiveram a expansão das estruturas de poder concentrado nas mãos dos técnicos, burocratas e tecnocratas, que estão na máquina do Estado, realizando funções de reforço à manutenção desse poder, mesmo que isto signifique, de um ponto de vista mais radical, a desconstrução do sistema educacional brasileiro e o retardamento do processo de democratização do país, no seu sentido mais amplo e mais pleno, portanto, de caráter socialista.

A partir do momento da elaboração do plano final de exposição da análise histórico-crítica dos resultados dessa investigação, concretizaram-se as imagens captadas e reveladas sob a ótica do materialismo histórico-dialético, compondo-se o quadro possível para o aprofundamento dos estudos sobre a municipalização do ensino de 1º grau. Desse modo, partimos de um “campo visual” mais amplo em que a dimensão contextual focalizada permitiu apontar no Capítulo I - A Descentralização e Regionalização na América Latina, como um fenômeno que se desdobra no âmbito de uma economia cada vez mais transnacionalizada e, portanto, globalizada, em que as políticas do Estado, de acordo com as configurações das forças hegemônicas na sua relação com os grupos antagônicos, utiliza-se de medidas de caráter centralizador ou descentralizador, conforme os interesses em jogo no desenvolvimento de determinado setor de atividade. Assim, enquanto para o ensino superior os governos militares traçaram uma política de acompanhamento e controle sistemático, para o ensino de 1º grau, apesar de constatadas todas as suas debilidades, a política da ditadura foi no sentido de induzir uma descentralização em todos os níveis do sistema educacional.

Nessa perspectiva, passamos a analisar no Capítulo II - A Descentralização e Regionalização no Brasil e os Caminhos da Municipalização como via utilizada para acelerar o processo de transferência de encargos da União para os estados e destes para os municípios. Os instrumentos desse processo criados pelo Governo Federal foram os diferentes projetos que passaram a existir, quase todos com as mesmas finalidades, (Promunicípio, Polonordeste, Edurural, Pronasec, Projeto Nordeste) embora os resultados alcançados, diferentemente, daqueles traçados nos documentos oficiais, acabassem permitindo a desorganização do sistema educacional brasileiro, ao mesmo tempo em que se consolidou um tipo de organização burocrática adequada aos interesses dos grupos dominantes, em todos os níveis do sistema, até ao nível dos Órgãos Municipais de Ensino.

A análise desses projetos, sua elaboração e execução, nos Capítulos III, IV e V, embora não tenha a pretensão de esgotar o processo de avaliação dos mesmos através dos seus impactos sobre a rede municipal, torna evidente como a reprodução de procedimentos semelhantes, incluindo os vícios institucionais, nos diferentes projetos, num período continuado, por duas décadas, no caso de alguns projetos como o Projeto Nordeste, desresponsabilizou as instâncias governamentais centrais, com a educação pública de qualidade destinada às classes populares, sem criar a nível local as condições necessárias à implantação de um processo efetivo de democratização da educação básica.

No Capítulo VI, captou-se a simetria dos processos políticos desenvolvidos para a elaboração de uma Nova Lei de Educação, que vem ocorrendo nos últimos cinco anos em vários países da América Latina, como Peru, México, Argentina, Colômbia e Brasil. Os principais protagonistas desses processos foram, por um lado as entidades organizadas dos professores e estudantes, que estabeleceram um diálogo contínuo e um aliança abrangente com os setores da sociedade política mais caracterizados em posições de centro e de esquerda. Foram identificados os golpes perpetrados pelas forças conservadoras nesse processo de elaboração e tramitação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, impondo perdas aos setores progressistas em todos os países e nos últimos dias no Brasil, através da aprovação do Projeto Darcy Ribeiro na Comissão de Educação do Senado.

As características mais gerais desses processos históricos são articuladas com os projetos internacionais das burguesias associadas a nível mundial, cujos contornos definidos pelos organismos financiadores, como o FMI e o BANCO MUNDIAL, produzem cenários muito semelhantes em toda a América Latina,

resultando num processo de desconstrução do seu sistema educacional. O combate a esse processo é inadiável e somente produzirá os resultados desejados pelos setores progressistas, caso consigam criar um movimento orgânico que perpassa as várias frentes de luta política onde se realiza a guerra de posição entre as classes sociais antagônicas. Para isto, necessário se faz discutir a distinção entre centralismo burocrático e centralismo de democrático, de modo a permitir a criação de uma estrutura e organização do sistema educacional brasileiro destinado às classes populares, numa dimensão nacional, em que prevaleçam as peculiaridades das culturas regionais num processo educativo que extrapola os limites de uma concepção localista, regionalista e desvinculada de um projeto global de sociedade alternativa à atual.

CAPÍTULO I- DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A descentralização da ação estatal no setor das políticas sociais e, particularmente na área da educação, destaca-se como processo constitutivo do funcionamento do Estado enquanto instância mediadora das relações políticas e econômicas, organizadas no novo patamar de desenvolvimento capitalista em que a globalização da economia, portanto dos mercados e dos processos de produção, aparenta ser, sobretudo nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a construção do moderno fetiche do final do século XX.

"A integração econômica geral das economias sob consideração não se refere à indústrias ou setores específicos nem a fatores ou produtos, intermediários ou finais, mas sim à totalidade das atividades econômicas da região (país, bloco ou o mundo todo). Ela é uma integração de todos os recursos produtivos disponíveis espalhados na região para a produção de todos os muitos bens e serviços demandados, dadas as condições, reais ou potenciais, de venda. Ela é constituída por completo entrelaçamento e interdependência de todos os setores econômicos, indústrias, subsetores e quaisquer outras atividades, numa aproximação, a maior possível, do modelo de equilíbrio geral em um sistema com mobilidade irrestrita de todos os fatores móveis e produtos intermediários ou finais." (MACHLUP, 1976: 63)

Essa integração vem se concretizando progressivamente mediante a constituição dos blocos econômicos da Comunidade Européia, dos Países Asiáticos, do Nafta e, mais recentemente, da América Latina com o Mercosul, pretendendo se estabelecer como a via necessária ao aperfeiçoamento de um sistema econômico e político capaz de dispensar a regulamentação do Estado. Estariam sendo superadas as formas do Estado intervencionista-keynesiano e do bem-estar social, segundo análise das políticas de desenvolvimento econômico na maioria dos países centrais e o neoliberalismo se constituiria como a única alternativa para todas as sociedades, segundo seus ideólogos.

As contradições desse processo merecem exame, dadas as peculiaridades dessas formações econômicas distintas, tanto no âmbito interno e externo desses blocos. Enquanto na maioria dos países mais desenvolvidos da Europa e América do Norte e alguns países da Ásia as políticas sociais implementadas criaram condições mais favoráveis para o enfrentamento do quadro atual de desemprego estrutural, nos países da América Latina a duração dos períodos ditatoriais, durante algumas décadas, prolongou as medidas intervencionistas no plano econômico, sem repercussões na política de criação de condições de emprego e de atendimento generalizado às demandas sociais básicas por educação, saúde e infra-estrutura para a maioria dos cidadãos. Mesmo a expansão desses serviços sociais foi articulada com complexos empresariais privados, garantindo-se, portanto, um caráter conservador das políticas sociais e a reprodução dos mecanismos de inclusão e exclusão de segmentos das classes médias e populares.

Na maioria dos países da América Latina e no caso particular do Brasil, a concretização dessa forma histórica do Estado do Bem-Estar não poderia ser identificada com o que ocorreu em países como a Inglaterra, a Alemanha, França, Itália e os estados Unidos, muito embora o Estado tenha exercido também aqui a sua dupla função de financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho. No entanto, o seu caráter redistributivista não alcançou os níveis dos países do "primeiro mundo", onde as organizações dos trabalhadores em sindicatos e partidos fortes contribuíram, desde o final da II Guerra Mundial, para que se estabelecessem novas formas de articulação de demandas sociais com o funcionamento da economia de mercado capitalista.

" O Estado Keynesiano, Welfare State, pode ser visto como um modelo de desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa. Solução revolucionária e passiva que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados. A social-democracia descobre em Keynes uma política diferente de administração da economia, pois realiza a função ideal entre seu aspecto operário e seu desígnio de conjunto, concedendo um estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores, em um enfoque redistributivista, baseado no cidadão consumidor. O Estado Keynesiano reorganiza uma hegemonia, aceitando a presença das massas." (Winckler & Neto, 1992: 112).

A grande crise econômica dos anos 70 que deu origem a altas taxas de inflação com baixas taxas de crescimento em países de capitalismo avançado e de capitalismo tardio, constituiu-se como a conjuntura histórica mais favorável para que se fortalecesse a ideologia do neoliberalismo gestada no seio da Sociedade de Mont Pèlerin, na Suíça, sob a inspiração das idéias de Friedrich Hayek em seu texto de 1944 **O caminho da Servidão**, e desenvolvidas nos estados Unidos por Milton Friedman que divulgou em escala quase universal o livro **Freedom to choose**, defendendo princípios e apresentando fundamentos para as receitas econômicas e os programas políticos que passariam mais tarde a ser definidos como orientação básica para a economia da América Latina. Os participantes da sociedade de Mont Pèlerin², uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, dedicaram-se ao combate das consequências da "ação nefasta" do Estado do Bem-Estar, que havia comprometido o processo de acumulação capitalista, a partir da política de destruição da concorrência e do fortalecimento das estruturas do movimento sindical. Ao contrário disso, a proposta neoliberal apresentava uma alternativa clara: *"manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais seriam imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos."* (Anderson, 1995: 10).

O declínio do modelo keynesiano nos países de capitalismo central apontaram os limites históricos para a sustentação de um Estado que tentou administrar um processo redistributivo, porém, sem alterar o mecanismo de distribuição de renda no mercado e o padrão das relações sociais de produção. Essa forma histórica cujo embrião se desenvolveu a partir do século XIX, expressou sinais de enfraquecimento no caso da Inglaterra e dos estados Unidos, ao tempo em que se concretizaram as medidas de

² Segundo Perry Anderson, participaram da reunião convocada por Hayek, em 1947, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador Madariaga entre outros

fortalecimento de uma política neoliberal dos Governos Thatcher e Reagan. A posição da "Dama de Ferro" foi inequívoca nesse sentido. Para ela:

"... afastado o comunismo ortodoxo do contexto inglês, restava fazer frente ao último resquício do marxismo e da "era keynesiana" no contexto europeu, a social-democracia. Diminuir impostos, se possível os progressivos, vender as ações de estatais, limitar o poder dos sindicatos e enfrentar "o ócio dos trabalhadores altamente protegidos por leis" tinha certa razão de ser no contexto inglês, principalmente quando o discurso conservador convencia de que a decadência do Império Britânico se devia ao "estatismo" e ao "trabalhismo do Pós-Guerra."

Nos estados Unidos, o contexto era diferente: a presença estatal na propriedade da economia sempre foi mais tênue; as tendências sociais-democratas dentro do Partido Democrata jamais foram hegemônicas; o liberalismo nunca deixou de ser a crença "senso comum" da nação, o que tornou o próprio keynesianismo nesse país moderadíssimo - o da Síntese Neoclássica -, de modo que Samuelson, seu expoente maior, não poderia, nem na maior diatribe do Mundo, ser taxado de "esquerdizante"... Não obstante, os estados Unidos enfrentavam relativa estagnação econômica antes da "Era Reagan", com "déficits" estatais crescentes: o corte no orçamento "vis-à-vis" ao aumento de impostos tornou-se a pedra angular da controvérsia norte-americana, com a defesa do primeiro pelos neoliberais. Mais ainda: na questão "o que cortar", a opinião pública dividiu-se entre, basicamente, gastos de defesa "versus" de bem-estar social.

Reagan nesse contexto, surgiu com uma proposta arrojada, fundindo o "neoliberalismo" com o nacionalismo: os gastos de guerra não poderiam ser cortados devido à existência de um "Império do Mal" ainda não derrotado, o qual ameaçava os interesses norte-americanos em vários pontos do globo. Assim, os cortes nos gastos de bem-estar justificava-se com razões de segurança nacional. Mas, a partir daí, a proposta seduzia: diminuir impostos e não os aumentar era a receita para sair da crise." (Fonseca, 1991: 72).

O balanço da situação mundial mostra que o avanço do neoliberalismo se fez de tal modo, durante a década de 80, que atingiu os países euro-socialistas (França, Espanha, Itália, Portugal e Grécia), os países em que os governos trabalhistas estavam no poder, como Austrália e Nova Zelândia, o bloco do leste europeu, e mais recentemente até mesmo a Índia e o Japão estão sob pressão das medidas dos governos neoliberais no mercado mundial. Na América Latina generalizou-se a tendência, no final da década, com a ressalva de que a experiência precoce de implementação das medidas neoliberais no Chile sob a ditadura de Pinochet, foi anterior à da própria Inglaterra. Nos demais países desse continente, entre regimes autoritários ou "democráticos", que poderiam ser considerados como a vertente neoliberal "progressista" a hiperinflação constituiu-se como a arma mais poderosa para a sedimentação da hegemonia da "*burguesia transnacionalizada e suas instituições guardiãs : o FMI, o BANCO MUNDIAL e o regime econômico que gira em torno da supremacia do dólar.*" (Borón, 1995: 63. In: Sader, *Emir Pós-Neoliberalismo*).

Durante a década de 60, foram implementados programas econômicos diversificados de corte monetarista para a estabilização econômica nos diversos países da América Latina. Essas diferentes versões monetaristas combinadas com o pensamento do BANCO MUNDIAL constituíram os fundamentos da sua gestão governamental. Costa Rica estabeleceu com o FMI cinco acordos de contingência entre 1961 e 1967. El Salvador, dez convênios do mesmo tipo entre 1958 e 1970; a Guatemala, por seu lado, assinou sete convênios entre 1960 e 1970; e Honduras definiu 12 acordos entre 1957 e 1972. Situação similar aconteceu com outros países do Cone Sul. (Cabrera, 1995:15-26.)

O papel fundamental desses programas foi o de abrir as economias à expansão e integração do capital produtivo internacional. Cabe mencionar também que Peru, Jamaica e Costa Rica se somaram a esse tipo de política. Em uma segunda etapa, durante a década de 70, (Chile, 1979; Uruguai, 1979; Argentina, 1976) na vigência dos regimes ditatoriais a aplicação de programas estabilizadores deu início a políticas de corte monetarista inspirado na Escola de Chicago (Milton Friedman). A viabilidade dos programas de estabilização baseou-se na militarização das sociedades, na disponibilidade de capital externo e na marginalização da sociedade civil. "*As políticas de estabilização buscaram soluções radicais e globais para superar as tendências populistas sob o lema: a inflação não desaparecerá enquanto não se modificar a forma de funcionamento global da economia. A partir dessa década, inicia-se uma mudança*

profunda na estratégia de desenvolvimento, no papel dos distintos setores econômicos e na estrutura de poder .

"Na década de 70...O capital externo desempenhou um papel medular. A volumosa afluência de recursos externos ocupa especial importância nesse processo. As políticas monetaristas foram aplicadas gradualmente, podendo distinguir-se nesse processo algumas fases: a) liberalização dos mercados; b) aplicação de políticas de choque mediante abrupta redução da demanda agregada;c) redução de custos e expectativas inflacionárias mediante a manipulação do crédito privado;d) liberalização das taxas de lucro, do preço dos bens e controle sobre os salários, que conduziu a drásticas reduções do poder aquisitivo dos trabalhadores, situação aliás, que se traduziu no aumento da taxa de desemprego." (Cabrera,1995: 15)

Segundo o enfoque monetarista a inflação é um fenômeno monetário e o seu manejo "eficiente" é básico para a estabilização econômica. Para isto, é imprescindível associar ao monetarismo as políticas de livre mercado. Nessa perspectiva , o trabalho está super-remunerado enquanto o capital estaria abaixo do seu valor de equilíbrio. Assim, a negociação coletiva tenderia a realimentar essa super-remuneração , refletindo a força e a centralidade dos sindicatos e da pressão política, e não a livre manifestação do mercado, onde se impõem normas uniformes a todos os agentes econômicos. Com base nesse pressuposto, não é considerada a formação histórica dos mercados em um contexto nacional em que não se encontram o poder econômico e político repartidos de maneira igualitária no mercado, o mesmo ocorrendo com o acesso aos recursos (créditos, tecnologia e informação).

A proposição básica da Escola de Chicago consistiu em privilegiar a liberdade econômica e situar a liberdade política em segundo plano. A sociedade deixa de conceber-se como constituída por cidadãos soberanos para converter-se na reunião de consumidores, produtores e poupadores soberanos. A crítica à industrialização substitutiva e ao Estado assistencial protecionista foi o ponto de referência dessas novas políticas econômicas." (Cabrera,1995:16))

Na década de 80, o FMI introduziu através das políticas de ajuste estrutural, a necessidade de reformas estruturais, fazendo convergir suas propostas com o pensamento neoliberal: visão monetarista da balança de pagamentos, reestruturação produtiva segundo os padrões internacionais e revisão do espaço e das funções do Estado³.

As novas políticas econômicas alcançam um estatuto universal e se impõem como desafio para as sociedades e estados Nacionais no marco da internacionalização da economia com o objetivo de adequá-los aos novos padrões de acumulação capitalista. O ajuste estrutural do BANCO MUNDIAL foi criado em 1979 com essa finalidade. A grande maioria dos programas de ajuste na região não entrou em vigor até princípios de 1983. Até fins desse ano, eram dezessete os países da América Latina e do Caribe que tinham acordos de ajuste com o FMI.

As chamadas políticas de ajuste estrutural (conjunto de políticas) têm como objetivo conseguir a liberalização e a modernização da economia, tornando-a mais eficiente e competitiva. Outro aspecto do debate é o caráter ortodoxo e heterodoxo das políticas de ajuste ou uma combinação gradual de ambas. Deve-se levar em conta, também a particularidade dos programas de ajuste estrutural do BANCO MUNDIAL frente aos programas do FMI, para resolver os problemas de desenvolvimento de médio e longo prazo. O BM propõe: transformação da estrutura produtiva, promoção e o desenvolvimento das exportações, limitação do intervencionismo estatal, redução da dívida pública externa. Ao mesmo tempo o BM exige um "pacote" completo de medidas e um comportamento disciplinado em troca de fundos contratados. Em contrapartida o FMI através dos seus programas busca introduzir efeitos corretivos a curto prazo, sem nada mencionar sobre a etapa seguinte do "saneamento" das economias.

Na ótica neoliberal as políticas de ajuste são " *como o conjunto de medidas, decisões públicas cujo propósito não é outro senão eliminar ou reduzir substancialmente os obstáculos e entraves que impedem o uso adequado dos fatores de produção para com isso acelerar o desenvolvimento econômico dos países.*

Trata-se de eliminar drasticamente as distorções existentes na economia. Nesse processo influem a velocidade do ajuste e os seus custos, que, embora, inevitáveis, são considerados menores

³ "Curiosamente, as reformas estruturais de cunho neoliberal, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado, têm como paradigma o 'modelo ideológico anglo-saxônico', justamente o dos países centrais perdedores da concorrência intercapitalista global." (Tavares, 1993: 19)

face aos benefícios. A compensação dos custos do ajuste não deve ser feita de modo a adiar ou atrasar o processo de ajuste, mas, pelo contrário, de modo a facilitá-lo e acelerá-lo. Nessa perspectiva, as políticas de ajuste estrutural (PAE) têm como pré-requisito uma relativa estabilidade da economia, um grande apoio político e "modificações constitucionais" para conseguir um funcionamento adequado das políticas propostas. "
(Cabrera, 1995:18))

O objetivo final é uma mudança substancial com relação à ordem existente. Ao mesmo tempo as PAE exigem um *"pacto entre os diferentes atores que permita alcançar os acordos e o consenso necessários para tornar o modelo viável. O objetivo é criar consensos a curto prazo, a par da necessidade de uma nova inserção da economia no mercado internacional, e a eficiência e a competitividade na produção representam os grandes princípios conceituais sobre os quais se assentam as PAE"*
(Cabrera, 1995:20)

As políticas de ajuste estrutural são entendidas como uma nova situação globalizante imposta pela "realidade", a qual determina as condições nas quais se desenvolvem hoje os países da região como um fato que se impõe pela gravidade da situação. A realidade é o eixo central do discurso neoliberalista e, ao mesmo tempo, sua fonte de legitimidade, o que lhe facilita impor um conjunto de medidas baseadas na "gravidade da realidade" sem recorrer ao "consenso" ou à violência.

Portanto, o projeto neoliberal repousa nessa "realidade" onde o mais importante é sobreviver e depois decidir sobre a forma de vida - um novo discurso que neutraliza as respostas de outras forças sociais na medida em que estas podem se transformar em ações políticas desestabilizadoras ou em alternativas. Ainda nesse caso, tal situação é vista como uma leitura equivocada e irracional do presente e da realidade. *"É a "coisificação" da realidade, onde a miséria e a crise incrementam o valor da ordem que se busca impor. (Cabrera, 1995: 21)*

Nesse contexto, o Estado independentemente de sua natureza político-partidária assume um projeto uniforme para a América Central, o Caribe e o Cone Sul, afastando-se das responsabilidades sociais consideradas não rentáveis e assumindo um papel mais tecnocrático capaz de contribuir decisivamente na modernização da economia e da sociedade.

Apesar dessa aparente uniformidade, as condições políticas, econômicas e sociais dos países que compõem os diferentes blocos econômicos são de tal modo diferenciadas, que as relações de subordinação dos países em desenvolvimento tendem a permanecer como um elemento constante no processo de globalização da economia, garantindo a concentração de capitais em patamares cada vez mais elevados. *"A tensão 'para o futuro' nos países periféricos é, no entanto, agravada pelo peso do passado, que se manifesta na heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades, e travada pela piora de suas relações internacionais na última década."* (TAVARES, 1993 : 69) .

O efeito contraditório desse "modelo" repousa nos princípios básicos do modo de produção capitalista de expansão ampliada, homogeneização de processos e diferenciação de resultados para garantir a sua manutenção. Assim, as assimetrias nas relações intrablocos e entre blocos devem prevalecer, pois como afirmava o Ministro da Economia da Alemanha (Gazeta Mercantil, 30/10/92,p .5) *" todos querem o livre comércio(com a proteção de seus próprios mercados) "* e ainda segundo J.Hagedoorn (Gazeta Mercantil 07 e 09/11/92, p.1) : *"as alianças tecnológicas estratégicas - relacionadas às tecnologias de ponta (...) - estão concentradas em mais de 90% entre empresas dos países de economia mais desenvolvida, e parece improvável que os países do Terceiro Mundo sejam progressivamente absorvidos nesse clube restrito, porque o movimento que hoje se observa é justamente de concentração crescente nessa relação entre poucos .* O diagnóstico é do economista holandês John Hagedoorn com base em mais de 4 mil documentos de alianças firmadas entre empresas, ao longo da década passada.

Na avaliação de Furtado:

"o que parece mais grave é que se queira subordinar toda a política dos países aos interesses do setor externo. Assim, são as indústrias de exportação as que determinam a economia do país, ditando as taxas de câmbio, por exemplo. O problema agora é como adaptar-se à "globalização", que aparece como uma força avassaladora. Como evitar que essa globalização se faça contra o país. Eis o dilema. Como tirar partido das formas atuais de globalização, da sua força de expansão, baseada no "fundamentalismo mercantil." Porque não se pode esperar que estas forças transnacionais apresentem projetos elaborados para as nações fora do marco da sua própria racionalidade. Pensam

na sua própria racionalidade, não na dos outros países, digamos, como o Brasil. Além disso, pensa-se que com a globalização evapora-se a política. Por isso a possibilidade de delinear uma total liberalização dos câmbios. Acho que o NAFTA vai nessa direção. Trata-se de uma total ingenuidade, porque a realidade dos blocos econômicos, tem suas formas próprias de impulsionar seus projetos particulares. A única coisa que importa são os seus interesses." "... Atualmente me preocupam dois temas. Um, eu definiria como o do apogeu do "fundamentalismo mercantil", a idéia de que a lei de mercado e sua lógica é a medida de todas as coisas, convertendo-se em "ética". Delineia-se a idéia de que o mercado pode ser o cimento de uma sociedade. Assim, as relações mercantis são mais éticas que qualquer das atividades realizadas pelo Estado. É uma forma de religião moderna. Por isso, a denomino de "fundamentalismo". É uma concepção sutil que vai se injetando na sociedade através das empresas. Se certas atividades ou partes do Estado ou de determinadas instituições públicas são destruídas, avançamos no campo da ética. Por quê? Porque se supõe que o mercado é muito mais puro, muito melhor que as instituições públicas que não estão sujeitas à lei sagrada do mercado. Quanto menor é o Estado, mais possibilidades tem uma sociedade de crescer.

Também reflito muito sobre os sistemas monetários latino-americanos. Parece que se está preparando o caminho por todos os lados para uma completa dolarização da economia latino-americana. A destruição de um sistema monetário está ligada ao processo de fazer desaparecer o Estado nacional. O que se considera importante é ter uma economia onde não haja necessidade de assumir, dirigir e pensar sobre a responsabilidade das políticas públicas, exceto em casos excepcionais. O âmbito de atuação do Estado é reduzido enormemente ao se excluir a idéia de uma política monetária do Estado, ou seja, uma política cambial dirigida pelo Estado. Estamos retornando assim à idéia do "Currency Board" clássica dos países coloniais. Quer dizer, estabelecendo relações internacionais do velho tipo colonialista. É o que parece estar prevalecendo aqui no Brasil, onde só se discute se a economia

será dolarizada ou não, como solução dos seus problemas." (Mallorquin., 1995: 198-109)

Nesse contexto, da configuração de um Estado "minimalista" e da descentralização na organização da oferta de serviços públicos, para propiciar formas de administração privada desse setor, como conceber uma política de educação para os países em desenvolvimento?

A perspectiva delineada para o setor da educação nos estados Unidos e recomendada à América Latina pela CEPAL (*Paiva & Warde, 1993:19*) comporta duas ênfases: a relação indispensável entre educação, produção de conhecimento real e os novos padrões tecnológicos de produção e utilização de bens; e, por outro lado, a administração desse novo processo pedagógico, a partir de novos padrões de organização e gestão da educação, em que pela via da descentralização reduz-se o papel do Estado e se amplia a participação da sociedade e a responsabilidade dos educadores de realizarem um processo de ensino eficiente, fora do controle burocrático, mas submetido à competição do mercado em que escolas privadas e escolas públicas estariam disputando a sua clientela.

Essa orientação como parte do receituário neoliberal, apesar de se traduzir para a América Latina na vertente cepalina, contém uma perspectiva na qual se articulam duas dimensões aparentemente contraditórias, que se expressam nas medidas de padronização do funcionamento dos sistemas educacionais desses países, ao mesmo tempo em que se produz, mediante a descentralização, uma diversificação de cenários e de alternativas de desenvolvimento, garantindo resultados diferenciados. O que se verifica, no entanto, é que em países como o Chile, a concretização dessa política tem produzido resultados bastante adequados ao propósito da privatização como instrumento do Estado mínimo. Mesmo com alguns resultados insatisfatórios, não há tendência de se alterar esse modelo em que predomina a lógica do mercado. (*Paiva & Warde, 1993: 25-29*)

No caso dos EUA, segundo as autoras, destaca-se, por um lado, uma convivência entre a descentralização do sistema educacional que funciona com a participação de uma comunidade com alto nível de escolarização e tradição de organização comunitária, próprias da colonização inglesa e um sistema de administração pública centralizado. Por outro lado, esse distanciamento do Estado recomendado aos países periféricos no que diz respeito à operacionalização de uma política educacional parece não existir nos países centrais, tanto nesse setor como em relação à demanda de

outros setores sociais, em que a aplicação de políticas compensatórias tem sido mantida, deixando evidente que a recomendação de redução do Estado ou de sua ação intervencionista deve se aplicar sobretudo à realidade dos países periféricos.

As políticas concretizadas nos países desenvolvidos nos setores de educação, ciência e tecnologia confirmam a necessidade de produção de conhecimento de modo associado ao processo produtivo e a formação básica generalizada de todos os setores majoritários da sociedade. Entretanto, mesmo que se constituam, a nível do discurso como objetivos fundamentais para todos os países, dificilmente serão realizados pelos que estão distanciados das médias mundiais nesses setores. Nesses países é evidente a concentração de escolaridade, de postos de trabalho e de renda nos setores da população de renda média e alta, deixando marginalizados os setores majoritários, que apenas excepcionalmente poderão alcançar os níveis dessas classes, principalmente quando o Estado implementa processos de descentralização no sistema educacional, antes de ter concretizado a escolarização básica, obrigatória, de toda a população do país.

Por outro lado, mesmo os segmentos que alcançaram escolaridade básica estão submetidos a um processo de instabilidade decorrente da informatização de grande parte do processo produtivo, o que dispensa essa mão-de-obra com qualificação limitada. Nos países da América Latina, em que se concentram altos índices de analfabetismo, os impactos desse processo são ainda mais profundos, porque já não se pode vislumbrar um cenário que possibilite a absorção plena de todos os trabalhadores no mercado de trabalho.

Quadro I - Comportamento do emprego e do subemprego em países latino-americanos selecionados - 1950/80

Países	Agricultura (1)	Indústria (1)	Serviços (1)	Taxa de Emprego Total (1)	Taxa de Subemp.(2)	PIB <i>per</i> <i>capita</i> (3)
Argentina	-0,9	1,5	2,9	1,3	28,2	2,2
Brasil	0,7	4,5	5,2	3,0	34,1	5,1
Chile	-0,1	1,1	3,2	1,7	29,1	1,6
Costa Rica	1,1	4,9	5,3	3,4	25,1	3,2
México	1,2	4,9	4,8	3,1	40,4	2,6
Paraguai	2,0	2,7	4,0	2,7	27,0	1,7
Peru	0,8	1,8	4,4	2,1	51,6	1,1
Venezuela	-0,5	4,2	4,8	3,2	31,1	2,6

FONTE: CEPAL (Anuário Estatístico da América Latina)

(1) % de variação média anual - 3% média anual de 1960/80

(2) % em 1980

Apesar do Brasil ter apresentado crescimento da renda per capita superior ao conjunto das nações selecionadas, o comportamento do emprego foi menos satisfatório, em alguns aspectos, que o apresentado por vários países da América Latina. (DIEESE, 1994:28) Mesmo nos países desenvolvidos, as inovações tecnológicas tem significado o crescimento do desemprego e, portanto, apesar da qualificação do trabalhador, o decréscimo de postos de trabalho ocorre gradativamente.

Quadro II - Taxas médias de desemprego em países desenvolvidos selecionados em % da PEA

Países	1950/59	1960/69	1970/79	1980/89
Alemanha	4,9	0,8	1,9	7,4
E.U.A.	4,6	5,1	5,1	7,5
França	1,9	1,4	4,4	8,8
Inglaterra	1,6	1,5	3,2	8,4
Itália	9,7	4,8	6,2	11,2
Japão	2,3	1,4	1,7	2,5

FONTE: OCDE "Perspectives de l'emploi", Paris, OCDE

Um dos efeitos contraditórios da globalização da economia reside portanto, principalmente, nas possibilidades extraordinárias de desenvolvimento tecnológico, econômico e social para as classes hegemônicas dos países centrais e periféricos, tornando mais profunda a distância entre essas classes e os segmentos marginalizados de todos os países. Mesmo que a educação seja tomada como condição necessária para o acesso a todos os sistemas criados para o funcionamento dos serviços de um modo geral, a parcela majoritária dos excluídos dificilmente será considerada para o planejamento do atendimento de todas as suas demandas básicas, porque a sua inserção no processo produtivo vai gradativamente sendo dispensada.

O sistema capitalista, desde os seus primórdios, estabeleceu uma divisão de classes que o capitalismo "moderno" tenta desconhecer, apontando a revolução tecnológica como sendo capaz de integrar todos os segmentos da sociedade. Justamente esse fenômeno, pretende encobrir a evidência do caráter restritivo do capitalismo, atribuindo aos indivíduos e à sua capacidade, a sua participação ou exclusão do processo de crescimento econômico, de competição no mercado e de fruição dos avanços da ciência e da tecnologia.

No contexto em que os países da América Latina, em consequência da crise estrutural e do endividamento externo reduziram seus gastos públicos com a educação, as possibilidades de inserção das classes populares nesse mercado complexo tornam-se cada vez mais reduzidas. Entre 1975 e 1980 o crescimento médio anual em educação básica baixou de 5% a 1,6%. No ensino secundário permaneceram as taxas de crescimento anterior e no ensino superior houve uma queda de matrícula de 27,7 para 3,9% no período de 1975 a 1983. Nesse mesmo período a incorporação de pessoal docente caiu de 13,8 a 5,4%. Permanecem analfabetos na América Latina e Caribe, 45 milhões de indivíduos maiores de 15 anos, o equivalente a 20% da população dessa região. Há 15% de crianças fora da escola e a evasão escolar mantém-se em 15%, desde 1970. O ensino secundário e superior cresce no setor privado. (MICHINEL, 1992:6)

Esse quadro confirma que os países da América Latina em seu conjunto priorizaram as determinações dos órgãos internacionais, para implementar um ajuste econômico tendo como parâmetro a dívida externa. Entre 1982 e 1989, foram transferidos para o exterior 200 bilhões de dólares (MICHINEL, 1992:8).

As políticas econômicas adotadas pelos países da A.L. nas últimas décadas, a partir de meados dos anos 70, estão portanto estruturadas do ponto de vista dos países desenvolvidos, aos quais se subordinaram, adotando medidas que vem produzindo impactos negativos, como a perda crescente da capacidade global de gestão do Estado, pela limitação de recursos fiscais, a privatização de empresas públicas e de serviços, a redução dos investimentos nos setores sociais, diminuição da capacidade de crescimento e redução da absorção da força de trabalho em empresas produtivas permanentes. O Brasil, apesar de ter concluído nos anos 70, um processo de industrialização que o colocou numa situação de vantagem em termos de produção, crescimento do PIB e exportação comparado aos demais países do continente sul-americano, teve em contrapartida a crise da dívida externa, ao final de 1982, que impôs ao país a aplicação dos programas de ajuste monitorado pelo FMI.

A educação é um dos setores afetados e a orientação do FMI e do BANCO MUNDIAL é para que seja priorizado o ensino primário e reduzidos os gastos com o ensino médio e superior, evitando-se adotar como solução para os problemas desses níveis a destinação de um percentual mais elevado do PIB. Contraditoriamente, a ênfase dada à produção de conhecimentos, não implica destinar mais verbas para as universidades, mas fortalecer os centros de excelência, tanto na rede pública de ensino como no setor privado da indústria, aos quais são atribuídas as funções de pesquisa científica e tecnológica para a produção industrial.

Nessa perspectiva, existe uma política de educação generalizada para os países da A.L. que têm produzido a deterioração da carreira do magistério, ao mesmo tempo em que se propagam as propostas de capacitação dos professores-pesquisadores. Essas discontinuidades em termos de uma política educacional em que se articulam medidas aparentemente contraditórias, não resultam da atuação incompetente dos governos desses países. Na realidade revelam a ambiguidade e os limites do programa neoliberal adotado como única alternativa para a estabilidade comercial, o crescimento econômico e o fortalecimento da democracia.

O que ocorre com os países da Europa e com os E.U.A. em termos de crescimento lento e instável de algum modo desautoriza a perspectiva de uma harmonização da economia capitalista mundial. Em 1991, o crescimento do conjunto do mundo capitalista foi de 1,1%, com um total anual de 3 bilhões e 4 milhões de desempregados. Para 1992, a expectativa feita pela OCDE era de 2,2% e de 3,3% para 1993. A análise do PIB dos países mais desenvolvidos no período de 1990 a 1993 também aponta as contradições entre as políticas protecionistas e a abertura comercial praticada.

Quadro III - CRESCIMENTO DO PIB

Países	1993-1989	1990	1991	1992
estados Unidos	3,9	1,0	- 0,5	2,2
Japão	4,6	5,6	4,5	2,4
Ex- RFA	2,7	4,5	3,2	1,8
França	2,1	2,8	1,4	2,1
Italia	3,1	2,0	1,0	2,0
Grã-Bretanha	3,5	0,8	-1,9	2,2
OCDE	3,7	2,6	1,1	2,2

FONTE: Los Procesos de Economía Mundial , 1992, p.09

(DURAND, Maxime. La coyuntura internacional a comienzo de 1992. IMPRECOR. Correspondencia de Prensa Internacional para America Latina, 1992) IN: RODRIGUEZ, Julio C. Los procesos de la economía mundial. Mexico, CSME, FLATEC, 1992.)

No mesmo período, o desemprego cresceu de 8.9 a 9.3 milhões no âmbito da população economicamente ativa, contrariando a previsão de criação de 2 milhões de empregos adicionais. Também os mercados do Leste Europeu cuja expectativa era que estivessem abrindo novas possibilidades de comércio, mostraram-se até a metade de 1991 enfraquecidos e instáveis. A produção industrial retrocedeu 29% na Bulgária, 14%

na Checoslováquia, 17% na Hungria, 9% na Polônia e 17% na Romênia. Na ex- União Soviética o produto nacional retrocedeu em 12% no mesmo período.

Esses indicadores revelam que se concretizaram os resultados contraditórios da hegemonia neoliberal nos países de capitalismo avançado durante a década de 80, com repercussões ainda nessa década. As prioridades do neoliberalismo eram conter e reduzir a inflação, o que ocorreu no conjunto dos países da OCDE, caindo a taxa de inflação de 8,8% para 5,2%, entre os anos 70 e 80 e permanecendo essa tendência na década atual. Ao mesmo tempo, elevaram-se as taxas de lucro das indústrias, saindo de 4,2% para 4,7, sendo que na Europa Ocidental passou de 5,4% pontos negativos, para 5.3 pontos positivos. Essas taxas foram obtidas sobretudo pelo processo de contenção dos salários, alcançada principalmente pela postura sindical moderada adotada diante do crescimento das taxas de desemprego, considerado um mecanismo necessário e natural em qualquer economia de mercado eficiente. Outros resultados considerados satisfatórios foram a queda da tributação dos salários mais altos e o aumento quatro vezes maior das bolsas em relação aos salários.

O que não se alcançou nesse contexto dos países que adotaram integralmente o neoliberalismo foi o crescimento com taxas altas e estáveis como havia ocorrido na década de 70. Na essência desse processo de novos padrões de acumulação capitalista tem sido gestada a própria causa desse crescimento abaixo dos níveis esperados. Na realidade, esses resultados contraditórios e indesejáveis, apenas reafirmam a diferença entre o paradigma e a realidade histórica que não pode ser subordinada completamente ao modelo.

"... Ao invés de uma constituição, uma justiça e um Estado supranacionais, o que vai se afirmando no mundo é uma situação em que os 'tópicos de segurança e política globais são efetivamente estabelecidos por um diretório dos estados- Unidos, da Grã-Bretanha e da França, e os tópicos econômicos mundiais, por um diretório dos estados- Unidos, da Alemanha e do Japão, todos os quais mantêm relações extraordinariamente próximas uns com os outros para a exclusão de países inferiores e não ocidentais' ". (Fiori, 1994: 303)

No caso da América Latina, os países submetidos aos programas de ajuste do FMI tem logrado um crescimento em torno de 3%, enquanto se reduzem os níveis de vida da maioria da população mediante a redução do salário real e dos serviços sociais,

como saúde e educação. Por outro lado, os E.U.A. tentam se aproximar da A.L., com o propósito de estender as fronteiras de um mercado unificado, garantindo a oportunidade de melhorar sua balança e hegemonizar um continente quase por completo, com um potencial de 700 milhões de habitantes, abrangendo também o Caribe. (RODRIGUEZ, 1992: 16)

Esse projeto ambicioso concebido ainda no governo Bush previa a criação de um fundo multilateral do qual participariam os E.U.A. com o aporte de 100 milhões de dólares e os 200 milhões restantes distribuídos entre Japão, OCDE e Canadá. Esse fundo seria disponível para os países que necessitassem a ele recorrer e seria elaborado um novo programa de crédito do BID e BANCO MUNDIAL, para que fossem aprofundadas as reformas econômicas de tipo neoliberal, com assessoramento técnico dos agentes financeiros. Além de estimular as inversões nacionais e estrangeiras, a pretensão dos E.U.A. era gradativamente aplicar uma redução dos serviços da dívida externa.

Com essas medidas, os estados Unidos estariam assegurando uma recuperação da economia americana, o fortalecimento de uma nova direita em todo o continente, alinhada ao seu projeto de hegemonia e aos seus interesses econômicos. Alianças entre a burocracia estatal, grandes empresários e os militares dariam sustentação à nova organização da economia nacional e dos sistemas políticos nacionais, sobretudo pela situação de desmobilização da sociedade civil na maioria desses países e pela diluição de um projeto de caráter nacionalista, considerado ultrapassado em tempos de modernização, pela predominância da racionalidade econômica sobre todos os espaços públicos. Ao Estado, segundo a perspectiva neoliberal caberia portanto, estando acima da sociedade, realizar a inserção do país na estruturação da economia mundial, mediante **as políticas de ajuste, a abertura e a reconversão industrial, a desregulamentação, a privatização e a descentralização**, instrumentos necessários à reorganização econômica, política e social.

Na realidade, o Brasil, juntamente com os demais países do Mercosul, apesar de não estarem diretamente agregados ao mercado do Nafta, tem demonstrado através dos seus planos econômicos que a relação com os estados Unidos configura, seguramente, uma nova modalidade de dependência, diferente daquela que se estabeleceu nos anos 60 e 70 e nem por isso menos prejudicial para a construção de um projeto de desenvolvimento alternativo. O Consenso de Washington reintroduziu as definições para a economia da A.Latina, a partir das políticas de financiamento do FMI e do BANCO MUNDIAL. Essa expressão cunhada pelo economista americano John

Williamson, em 1990, "*propõe aos países em crise a necessidade imediata de um programa de 'ajuste' macroeconômico ou de estabilização monetária, seguido de um pacote de reformas 'estruturais' indispensáveis à retomada do desenvolvimento. ... Como se pode ver, trata-se de um 'consenso' que hoje já dispensa apresentação na América Latina, desde que, já há algum tempo, nosso espaço ideológico se encontra saturado dessas idéias e receitas coincidentes com os programas econômicos em curso no México, Venezuela, no Chile, na Bolívia, na Argentina e no Peru, entre os mais significativos exemplos.*" (Fiori, 1992: 102)

Segundo opinião do Ministro das Relações Exteriores do México, José Angel Gurría, "*grande parte do êxito da integração do continente americano estará assegurada se o Brasil decidir incorporar-se com entusiasmo.*" O chanceler mexicano 'vê como natural' a adesão de países sul-americanos ao Nafta, seguindo o exemplo chileno. (Folha de São Paulo, Caderno 1, p.22, 21/05/95).

Essas medidas atuam diretamente sobre a política do Estado para a economia e para os setores de investimento social. No Brasil, as ações dos governos pós-ditadura não deixam dúvida acerca do novo papel do Estado na perspectiva neoliberal, qual seja o de exercer cada vez mais, embora afirme o contrário, a organização da economia para o fortalecimento dos setores que dominam as relações nacionais e internacionais entre agricultura, comércio, indústria e bancos. O Estado não estaria regulando as relações entre classes sociais antagônicas, até porque na perspectiva neoliberal elas não existem, mas seria responsável por organizar as relações entre os diferentes segmentos da sociedade, assegurando, naturalmente, a hegemonia daqueles que detém o controle do capital sob todas as suas formas.

A outra face da política neoliberal de globalização dos mercados e padronização de processos em todos os países da América Latina tem sido a descentralização como estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal. Nos setores das políticas sociais, desde a década de 60 foram sendo implementadas essas medidas de descentralização.

No setor da educação, por exemplo, a partir da década de 60, foram incrementados projetos com esse objetivo na América Latina e no Caribe fomentados pela Onu, Unesco, BANCO MUNDIAL e Usaid cujos enfoques apesar de apresentarem algumas diferenças contém um substrato comum qual seja as possibilidades de se modificarem as relações entre o Estado e os cidadãos. Essa tendência descentralizadora foi registrada como propósito dos governos da América Latina, representados pelos

seus Ministros da Educação em reunião realizada em 1979, em que se estabeleceu o Consenso de Bogotá, afirmando as suas intenções de concretizar a "regionalização".

Para a UNESCO e a OEA a descentralização permitiria incorporar os grupos marginalizados. Para o BANCO MUNDIAL, sob essa ótica poderiam ser introduzidos os mecanismos de mercado. Segundo a USAID, são enfatizados os nexos verticais, ao mesmo tempo que se reforçam os níveis locais. (Street, 1986:21)

Essa simplificação sobre os propósitos dessa política deixam obscuras as condições econômicas, políticas e sociais dos diferentes países que na realidade vão determinar os graus de centralização e descentralização possíveis. Essas possibilidades revelam que existe sobretudo uma luta entre classes e frações de classes da qual derivam políticas do Estado que podem ser contraditórias conforme a correlação de forças que se estabelece em cada conjuntura.

No entanto, como a descentralização implica em divisão de poder, a questão que se coloca principalmente quando se configuram no âmbito de governos centralizados é "*porque os governos buscam a descentralização ?*" (Street, 1986:24) . Entre outras razões ressalta-se a necessidade que têm de reduzir a burocracia, reconhecendo as falhas do processo de planejamento centralizado e, ainda, aumentar a participação local como meio de melhorar a sua própria eficiência e eficácia na concretização dos seus projetos.

Mas uma revisão das políticas gerais de descentralização admite que : "*nada tem demonstrado de modo conclusivo que a descentralização resolva realmente os problemas observados anteriormente, nem que seja necessariamente maior o custo em eficácia que o da centralização. O estudo mostra que a descentralização não é uma solução rápida para os problemas administrativos dos países em desenvolvimento. Os fatores que a tornam uma política atraente são, em geral, os mesmos que a fazem de difícil realização. Em geral, temos poucas provas para contradizer as conclusões de um estudo das Nações Unidas no qual se afirma que o verdadeiro impacto da descentralização para uma administração eficaz tem sido muito limitado.*" (Rondinelli, 1984, p.4)

Além de poucas provas de que sejam eficazes essas políticas, o que há são provas consideráveis de que não aumentam nem a eficiência, nem a eficácia e nem a participação local. (Harris, 1983:183-202)

O que leva os governos a insistirem nessa política ? Em primeiro lugar, os governos não representam uma unidade de forças políticas coesas, na medida em que se considerar que sua estrutura comporta uma composição, uma competição entre diferentes facções cujos membros estão dentro e fora do aparelho de Estado, realizando ações para fortalecimento de sua hegemonia. A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos. Para certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os governos locais que permita garantir a hegemonia dos grupos que detém o seu controle. Em outras situações pode ser deslocando-o de uma instituição centralizada para outra também centralizada e ainda, em outras circunstâncias pode ocorrer deslocá-lo do governo para o setor privado. Essas possibilidades evidenciam que na realidade as políticas governamentais se definem como resultado de uma luta e, que portanto, não há consenso nem mesmo entre as facções do bloco político no poder.

Em segundo lugar, alguns grupos que estão no governo insistem no fomento de políticas de descentralização porque seus interesses estariam sendo resguardados, reduzindo-se o poder de outros grupos que também estão no governo. Um grupo ou uma coalizão minoritária que está no governo pode, mediante a descentralização, equilibrar suas forças com o grupo ou a coalizão dominante. As políticas de descentralização podem ser utilizadas por um grupo central minoritário para desequilibrar a correlação de forças em uma comunidade local, em favor de grupos que apoiam o grupo central minoritário contra o grupo central dominante.

Os grupos que detém o poder utilizam estratégias de centralização ou de descentralização na medida em que essas políticas possam atender aos seus interesses e dos grupos com os quais tenham feito aliança. Por exemplo, um grupo ameaçado por um sindicato de professores pode reduzir o poder desse sindicato mediante uma política de descentralização, garantindo que o poder concedido esteja repartido entre os partidos políticos que o apoiam, as associações do empresariado e garantam a consecução do objetivo inicial que seria desorganizar o sindicato dos professores.

Estudos sobre as experiências de descentralização no setor da educação em países como Peru, Chile e México (*Street, 1986: 26-40*) nas décadas de 60, 70 e 80 mostram como as iniciativas dos governos militares destacaram-se nesse período pelas ações para desorganizar as resistências de grupos constituídos pelos professores, para ampliar as estruturas administrativas e implementar uma reforma educativa que propalava a participação, no entanto, submetia os professores a um processo de

neutralização política e submissão a um programa de ampliação do número de alunos em salas de aula, restrição de recursos para a educação e manutenção de baixos níveis salariais. Essas situações no entanto foram enfrentadas pelos professores mediante resistência ativa e passiva, significando portanto, o caráter polêmico dessas políticas implementadas sob a égide da democratização do país.

No Peru, por exemplo, para combater o Sindicato Único dos Trabalhadores de la Educación Peruana (SUTEP) foi criado o SERP (Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana(SERP). O SERP não obteve adesão dos professores e, por outro lado, o SUTEP não foi reconhecido pelo governo, instalando-se um conflito aberto, com a prisão dos líderes do SUTEP.

O governo Velasco, de nítida tendência populista, utilizou-se da educação como instrumento para as mudanças estruturais que anunciara. A primeira experiência de nuclearização já havia ocorrido no Peru, nos anos 50 e em 1962 o governo criou as Direções Regionais para administrar os serviços de educação. Em 1969, os militares criaram divisões departamentais dentro das Direções Regionais, e em 1970 se estabeleceram 33 Direções de Zonas subordinadas às Direções Regionais. O Ministério Central criava estruturas organizacionais similares nas Direções Regionais e de Zonas. O ministério mantinha o controle dos recursos financeiros e dos currículos, no entanto, continuou criando mais níveis hierárquicos, como os Núcleos Educativos Comunales (NECs), que constituíam agrupamentos de diferentes escolas numa área com um serviço central semelhante a uma escola comunitária, como veículo básico de organização para a participação da comunidade mediante a mobilização dos recursos locais. Os Necs se apresentavam como um meio de produzir uma educação integral, no entanto, tinham uma função mais administrativa para prestar informações aos níveis superiores. A ênfase estava no planejamento como fator fundamental da reforma, portanto os Necs também se transformaram em unidades administrativas e operacionais do ministério.

Cada NEC estava encarregado de criar um Conselho Educativo Comunal (Consecom) sob a direção do diretor do NEC. Poucos conselhos foram criados e não havia nenhuma estratégia nacional claramente definida para realizar a participação a nível local. Os conselhos não tinham recursos, nem autoridade decisória, de modo que se transformavam em simples canais que levavam informação a todas as partes do sistema.

A reforma não teve êxito porque não houve apoio dos professores e porque os capitalistas que atuavam dentro do Estado depois que os militares tinham isolado as facções oligárquicas que predominavam anteriormente, não admitiam que

grupos anticapitalistas participassem de algum modo. Essa luta entre facções levou à queda de Velasco em 1975 e a ocupação do poder por um grupo mais conservador.

No Chile, após a queda de Allende em 1973, tanto os militares quanto os civis que eram seus aliados, iniciaram uma campanha para a realização de mudanças no sistema educativo, em nome da "descentralização", "privatização" e "participação". (Street, 1986: 31). Segundo avaliação do Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), a política educacional de 1973 a 1983 se caracterizou como reflexo da luta de 3 grupos cujos projetos podem ser denominados de "desenvolvimentismo", "segurança nacional" e "estado guardião."

Os desenvolvimentistas eram civis que haviam participado do Governo de Frei 1965-1970 e apresentavam o planejamento central como o meio de racionalizar a educação pública para que pudesse contribuir com o aumento da produção. A proposta de reforma educativa de Frei inspirava a proposta de descentralização com a criação de oficinas regionais de coordenação para administrar os serviços educacionais de uma ou mais províncias. Esta iniciativa formava parte de um conjunto de políticas concebidas para tecnificar, integrar e melhorar o funcionamento do sistema educativo nacional. O principal conteúdo ideológico desse grupo era identificado com a pedagogia católica conservadora.

Os defensores da segurança nacional eram os militares (ligados, muito deles, ao serviço de inteligência) que consideravam as escolas como campos de batalha e os professores como subversivos. Todo o sistema educativo foi subordinado à administração dos chefes militares, conforme um sistema de comando hierárquico descentralizado. Seu objetivo era erradicar do sistema os elementos indesejáveis.

O terceiro grupo ou facção do governo era composto por civis ligados à empresa privada ou ao ensino de economia neoclássica na universidade. Os membros dessa facção estavam fora do Ministério da Educação, na Oficina de Planificação Nacional (ODEPLAN) e no Ministério da Fazenda e do Interior e estavam mais estreitamente ligados aos interesses capitalistas. Propunham que a educação fosse organizada mediante a ação das forças de mercado.

As mudanças nas políticas de descentralização a partir de 1973 refletem as mudanças do domínio relativo dessas três facções. A primeira ação dos militares ao tomarem o poder foi abolir todas as formas de descentralização e de participação local. Todos os governos municipais foram abolidos e substituídos por Chefes Militares. Foram

dissolvidos todos os partidos políticos, associações de pais e mestres, sindicatos e qualquer forma de participação pública no processo de tomada de decisão a nível local e nacional.

O primeiro projeto de descentralização do governo militar foi concebido como um meio de fortalecer o planejamento e controle centrais. Cada nível de administração do sistema educativo tornou-se um escalão da cadeia de mando. Em 1974, foram criadas 13 (treze) Secretarias Ministeriais Regionais. Os diretores regionais eram responsáveis pela transferência da política nacional e de adaptação dos planos e programas às características da região. Os planos regionais e os recursos das Secretarias Ministeriais Regionais eram ajustados e sua prioridade determinada pelo Ministério Central que os remetia à ODEPLAN. As associações de Pais e Mestres foram restabelecidas sob novo regulamento e os professores foram convidados a desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento da educação.

Essa proposta de desconcentração assemelhava-se à proposta do Governo Democrata-Cristão de 1967, portanto, indicava certa predominância da facção desenvolvimentista. Ainda não era mencionada a privatização e a municipalização da educação. O período entre 1976 e 1978 marcou uma transição no domínio relativo das facções. A política de descentralização permaneceu nesse período. As Secretarias Ministeriais Regionais passaram a ter mais atribuições e todo o aparato administrativo do Estado civil foi regionalizado. Mas, em 1977, a ODEPLAN sugeriu ao Estado transferir a administração educacional ao setor privado, mostrando que ele poderia garantir empréstimos para manter e ampliar os serviços. A ODEPLAN propôs que as escolas de ensino médio profissionalizantes fossem administradas por associações industriais e comerciantes. Várias escolas passaram a ser administradas pela Sociedade de Fomento Fabril.

O debate sobre a extensão da descentralização continuou até março de 1979, quando Pinochet na Carta de Transmissão da Diretriz Presidencial sobre Educação Nacional ao Ministério da Educação restringia o esforço do Estado para a expansão da educação, favorecendo o compromisso com o setor privado e apoiando a proposta do Ministro para que as escolas fossem administradas por agências descentralizadas a nível provincial. Uma das comissões do projeto, constituída por representantes do Ministério da Fazenda havia recomendado que as escolas fossem transferidas aos governos municipais o que ocorreu seis meses depois, sendo que em 1982 mais de 80% das escolas públicas haviam sido repassadas para os municípios. A proposta de municipalização recomendava aos governos municipais passar as escolas a corporações

não lucrativas. Ao mesmo tempo, os governos municipais passavam a ser mais dependentes da administração central. Os prefeitos são nomeados pelo Presidente da República e os representantes das organizações das comunidades que participam das questões municipais eram nomeados pelo prefeito.

A execução da política de municipalização foi responsabilidade conjunta do Ministério da Educação e do Interior. As municipalidades assumiram a administração das escolas, mas os recursos e planos de estudo, objetivos e avaliação ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

Comparada com a Reforma de 1974 a 1976, a nova diretriz significou uma recentralização dos recursos educacionais. Antes de 79, as Secretarias Municipais de Educação eram responsáveis pelo repasse de recursos em favor das regiões menos favorecidas. Com a municipalização as Secretarias perderam essa condição e o Estado atribuiu-lhes a competência em investigar sobre a falta de equidade no acesso à educação e a qualidade dos serviços educativos.

A nova regulamentação permitiu às escolas públicas e privadas aumentar as cotas voluntárias até 50% do custo por estudante. O subsídio do governo tentou cobrir os custos das classes com 45 alunos, enquanto os salários dos professores foram reduzidos. Os professores passaram a negociar seus salários com os empregadores particulares. O sindicato dos professores foi destruído no início do governo militar.

Os municípios passaram a competir com as escolas privadas. Entre 1979 e 1982 mais 400 novas unidades escolares privadas foram abertas para o ensino fundamental, enquanto decrescia em 800 o número das unidades públicas. Os efeitos da nova política não foram uniformes. Somente um dos municípios entregou suas escolas para o setor privado. Apesar dos gastos privados como percentual dos gastos totais com educação elevar-se de 15,8% em 1977 para 25,5% em 1981, os gastos totais diminuíram como diminuiu o número absoluto de estudantes matriculados e uma parte dos grupos por idade (por exemplo de 50,9% para 47,9% no grupo de 0 a 24 anos). A privatização não estimulou a participação financeira de modo a compensar a redução das destinações de recursos do Estado.

A privatização permaneceu limitada em qualidade e quantidade. Mais de 75% das escolas primárias e secundárias do Chile estão sob o controle governamental (municipal e federal), quase como em 1970. A matrícula em escolas privadas autônomas na realidade diminuiu em termos absolutos e proporcionais, aumentando nas escolas

privadas subvencionadas pelo governo. A privatização significou a mudança de administração feita pelo governo para a empresa privada, de acordo com as políticas e os planos do governo central. No caso da municipalização houve uma desconcentração enquanto no ensino superior o que ocorreu foi uma recentralização, pois as universidades perderam sua autonomia após o golpe.

Noutras palavras, a facção dos economistas-tecnocratas não teve êxito pleno em concretizar a proposta de privatização. Nem tampouco a facção desenvolvimentista pôde moldar as políticas de descentralização para manter o caráter de uma educação nacional integrada. Prevaleceu a facção que defendia a segurança nacional, no entanto com o fracasso do milagre econômico em 1982, quando pretendiam incrementar a política de municipalização, o Estado não teve recursos suficientes para repartir com os grupos militares, civis e o setor privado perdeu o entusiasmo para investir na educação.

Também parece que o General Pinochet nunca pretendeu perder o controle sobre o sistema educacional, apesar de ter proposto a regionalização. Em 1974, dizia Pinochet:

"... a modernização do Estado chileno, por suas condições geográficas particulares, requer um sistema que permita um desenvolvimento descentralizado administrativa e regionalmente, para que se materialize na forma mais perfeita possível a coordenação e a participação das regiões em função da integração, a segurança, o desenvolvimento socioeconômico e a administração nacional." (PINOCHET, 1974, IN: Egaña e Magendzo, 1985: 117) Posteriormente afirmou que: "... a regionalização ... implica uma nova concepção do governo local. Isto implica além de tentar resolver os numerosos problemas que estão presentes na situação atual, buscar de forma direta e profunda a descentralização do poder, sem que isso signifique debilitar as atribuições do governo central..."(PIIE, 1984, vol. I, p. 120)

Em 1983, em relação à municipalização disse o Presidente: *"Não pode existir distorção alguma entre as políticas gerais do Governo da República e os programas locais de desenvolvimento."* (El Mercurio, 26 de abril de 1983, IN: Egaña y Magendzo, 1985, pp 186-187)

No caso do México, houve, no final da década de 60, um episódio que abalou a coalizão que governa esse país há mais de 60 anos. O Governo do Presidente Díaz Ordaz (conservador) empregou a força do exército para reprimir um movimento de estudantes universitários numa noite de 1968. Este acontecimento estremeceu os fundamentos das forças que dominavam o país através do PRI e de seus antecessores políticos.

O fato é que a coalizão havia sido desestruturada. O milagre econômico mexicano (1940 a 1960) tinha permitido aos sucessivos governos do PRI enfrentar as principais ameaças aos seus governos, tanto pela reação da oposição contra um crescimento econômico desigual, como pelos ataques dos capitalistas que queriam ter papel mais preponderante no Estado. O PRI deu, em parte, acesso aos filhos dos pobres à educação primária; à classe média o PRI destinou cada vez mais oportunidades de acesso à educação universitária; aos empresários garantiu mão-de-obra barata, leis protecionistas e ordem. No entanto, ao final dos anos 60, em meio à recessão, o Partido não pôde satisfazer a todas as demandas que havia estimulado.

A extensão da educação contribuiu para a formação dos sindicatos de trabalhadores, independentes do PRI. O sistema de auxílio e assistência ao trabalhador foi criticado pelos sindicatos porque não era democrático. E os empresários também atacaram esse sistema, responsabilizando-o por fazer baixar a produtividade. Também a expansão da educação primária e secundária resultaria num aumento de poder dos docentes. As universidades deixaram de ser exclusivas das classes médias e altas, pois estudantes das classes trabalhadoras egressos das escolas secundárias e sem trabalho procuravam ingressar na universidade.

Com uma nova administração em 1970 (Echeverria), o PRI com uma coalizão governante que se afastava do desenvolvimentismo e se aproximava do populismo, iniciou reformas que passaram a incorporar a representação de diferentes setores e grupos dentro das estruturas estatais. Entre essas reformas ocorreu a expansão de oportunidades no nível superior.

Os grupos dissidentes foram absorvidos pelo Estado com o propósito de contribuir para as mudanças e por outro lado uma facção tecnocrática composta por intelectuais ligados à indústria e formados por instituições do setor privado, como o Instituto de Tecnologia Monterrey. No setor da educação essa facção teve um Vice-Ministro de Planejamento Educativo na Secretaria de Educação Pública, composta por

pessoal de educação universitária, como engenheiros, economistas e advogados. Este grupo estabeleceu como prioridade a racionalização dos gastos e dos procedimentos burocráticos; desenvolveu um sistema de informação que permitia acompanhar o movimento dos recursos dentro da SEP e desencadeou um programa de desconcentração que criou uma oficina de planejamento em cada um dos 31 estados.

O populismo de Echeverría sobreviveu por menos de quatro anos, assumindo o poder a facção tecnocrática em meio a uma crise econômica, sob a liderança de López Portillo (1976-1982). O novo Ministro da Educação havia tido êxito como tecnocrata da administração anterior e constituiu uma equipe com pouco conhecimento sobre a área e a estrutura da SEP, mas priorizou uma reforma organizacional, pretendendo substituir critérios personalistas por critérios técnicos para a distribuição dos recursos. Os obstáculos à ação estavam concentrados na presença dos burocratas apoiados pelas forças públicas ligadas à liderança do PRI, como também na sua aliança com o sindicato nacional de professores que penetrava toda a estrutura e as operações da SEP.

A partir de 1940, o PRI passou a controlar o sindicato (600.000 afiliados), compartilhando a nomeação de professores com os líderes do sindicato e colocando-os dentro da SEP. Desde 1976, os principais cargos operativos da SEP estavam ocupados por pessoas ligadas ao sindicato. No nível das escolas, os diretores e inspetores também exerciam a representação do sindicato. Os professores podiam ser mobilizados para apoiar ou opor-se a qualquer candidato que se apresentasse. Esses burocratas que apoiavam o sindicato controlavam o setor que fazia todas as compras de material para a Secretaria de Educação Pública, em um sistema que tinha 15 milhões de estudantes.

Para acabar com o controle dos burocratas e do SNTE, os tecnocratas iniciaram a descentralização das escolas primárias e secundárias. O primeiro passo dado, desde 1978 foi a nomeação dos Delegados dos Ministros em 31 estados. A criação de oficinas formais que transferiam a responsabilidade da educação pré-escolar, primária, secundária e secundária técnica às delegacias, minando o poder dos burocratas na capital. O controle administrativo sobre o pessoal docente dos estados já não era exercido, por exemplo, pelo Diretor Geral da Educação Primária. Como a principal fonte do patrocínio do Diretor eram os cargos que ocupavam os professores, a desconcentração reduziu drasticamente os recursos disponíveis dos burocratas.

A desconcentração também serviu para debilitar o poder do sindicato nacional, delegando as funções administrativas (incluindo as de pessoal) o que forçou o sindicato a negociar nos 31 estados, embora a folha de pagamentos dos professores e as negociações dos contratos por um ano tenham permanecido centralizadas, o que sugere que os tecnocratas não confiavam plenamente nos seus delegados, ou que a força do sindicato era mais difícil de minar quanto haviam acreditado.

A divisão entre burocratas e tecnocratas se fez patente ainda ao nível das delegacias, onde os reformadores pareciam fazer poucos avanços em sua luta para manter o domínio. O desenvolvimento de um movimento de massa dos professores dissidentes inclinou a balança de forças e alterou a natureza da política de descentralização.

O movimento foi iniciado dentro do SNTE quando os professores protestaram pela falta de democracia na seleção de líderes do sindicato e pela aparente impotência de seus líderes em fazer progressos significativos em termos de salário e trabalho. Em 1978, o protesto de alguns professores se estendeu por todo o país. Ao final de 1981, um movimento de massas dirigido pela Coordenação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) conseguiu o apoio de 200.000 pessoas. O CNTE exigiu e obteve um tratamento melhor por parte da administração, forçando as delegacias a melhorarem a eficácia administrativa para os professores antes de investirem nas escolas. Numa luta entre quem apoiava a CNTE contra o SNTE, os tecnocratas reorganizaram as delegacias para que produzissem mais benefícios e serviços a favor dos docentes. O êxito da CNTE de algum modo colocou os tecnocratas nas mãos dos seus companheiros no PRI e dos burocratas e da SNTE.

Os primeiros protestos dirigidos pela CNTE foram apoiados pelos tecnocratas, porém quando o movimento foi capaz de mobilizar milhares de seguidores, a preocupação com o resultado da campanha do PRI fez com que se aproximassem as facções opostas dentro da coalizão governante. Os tecnocratas estabeleceram acordos de trabalho com os líderes do SNTE que pediam intercâmbio de informação, negociações abertas sobre as nomeações de professores e uma reciprocidade planejada em que ambas facções se alternariam nas negociações bem sucedidas. Desse modo a SEP voltou ao sistema de patrocínio, agora a nível estatal e não nacional. Com isto foi garantida a execução da política de descentralização, mas assegurou-se também que os tecnocratas não eliminariam os burocratas, seus adversários.

Mais recentemente, os tecnocratas planejaram transferir o controle da educação primária e secundária das delegacias patrocinadas pela SEP, para os governos dos estados, deixando os problemas políticos na mão de 31 governadores do país. Nos poucos estados em que se deu essa situação, tem havido uma participação cada vez maior na tomada de decisão concernente à educação; porém essa participação é muito mais dos líderes dos sindicatos e dos políticos do PRI a nível local, e nem tanto dos pais e outros membros da comunidade em geral.

Os tecnocratas que tomaram parte da SEP, em 1977, provaram pelo menos outras duas formas de descentralização-centralização, como parte de sua estratégia geral para controlar o sistema educativo e as verbas estatais para os programas sociais. Estes investimentos, esta distribuição de bens constituíram uma ameaça de expansão tal que podia chegar a reduzir os fundos disponíveis para outros projetos mais importantes. Uma preocupação foi a expansão da educação pública superior, tanto pelo seu custo como pela incapacidade do PRI para enfrentar grupos de oposição dentro das universidades. Uma estratégia consistiu em reduzir o crescimento da matrícula do ensino superior, distanciando os estudantes de um nível mais avançado de educação e reduzindo a expansão dos programas considerados não pertinentes para o crescimento industrial.

A primeira parte da estratégia tomou a forma de expansão da educação técnica secundária, que prometia emprego e desestimulava a continuidade dos estudos. Os tecnocratas consideraram necessário deixar de lado o sistema de educação técnica existente dentro da SEP e criar uma nova organização supervisionada em comum pela SEP e o Ministério do Trabalho. As escolas individuais neste sistema são administradas por juntas diretivas que incluem representantes de indústrias paraestatais e privadas que empregam os graduados dessas instituições. Esta é uma forma de descentralização delegada.

Ao mesmo tempo, a Secretaria de Educação Pública (SEP) procurava racionalizar o crescimento das universidades, sob a formulação de um Plano Nacional de Educação Superior. A SEP criou uma hierarquia elaborada de Comitês de Planejamento e prometeu às universidades subsídios especiais para a criação de programas novos esboçados pela Secretaria. Às universidades foi exigido usar a estrutura de planejamento da SEP na preparação dos subsídios anuais requeridos, o que fez com que em algumas instituições fossem criadas oficinas poderosas de planejamento com pessoal ligado aos tecnocratas da SEP. Desse modo, ao mesmo tempo que a SEP desconcentrava o poder em favor dos estados, delegava autoridade ao setor privado e tentava recentralizar o poder sobre as universidades.

Ao aceitarem os "motivos do governo" para explicar as políticas de descentralização com base em critérios de eficiência e eficácia do sistema, os autores não-críticos supõem que os governos são unitários, instâncias neutras e realizam os aspectos técnicos e institucionais da estrutura existente. Porém os aspectos "técnicos" de qualquer política são avaliados pelos representantes das mesmas em termos de suas implicações e com vistas aos projetos ou objetivos mais amplos desses agentes. Essa avaliação é feita sempre tendo em conta a influência da política nas relações futuras com outros setores, incluindo aqueles que estão dentro do mesmo governo. Portanto, a eficiência organizacional nunca é neutra. As distintas facções terão distintas reações ante uma mesma política. Os mesmos resultados terão distintas consequências segundo o grupo afetado. O melhoramento da eficiência administrativa no México significa para os docentes receberem melhores serviços e benefícios, enquanto que para os tecnocratas significa maior rapidez no fluxo de informação sobre as escolas que entrarão nos seus computadores.

No Chile, a eficiência significa para os economistas uma redução de custos para o Estado, enquanto que para os desenvolvimentistas significa uma redução nos índices de evasão escolar. Estes incentivam a desconcentração para aumentar a intervenção do Estado, enquanto que aqueles conceberam a privatização para reduzir essa intervenção.

Ao escolher entre opções de políticas, os executores logicamente avaliaram os resultados que alcançariam em termos de seus projetos e favoreceram aquelas que não ameaçavam sua posição de poder. Os fatores relacionados com o poder ou o controle sobre o uso de recursos são os mais importantes para entender quando será possível levar a cabo qualquer projeto de descentralização, já que estes fatores determinam as suas consequências a longo prazo.

Há um consenso comum sobre a importância dos fatores políticos na execução dos projetos, porém há pouco conhecimento sobre a importância dos mesmos nos resultados reais. Uma política de descentralização pode conduzir à recentralização do poder ou a uma descentralização autêntica, como uma função do balanço das forças sociais na sociedade. Porém, o enfoque dominante da descentralização não pode explicar a dinâmica fundamental dos fatores políticos, nem o valor estratégico da política de descentralização para certos grupos ou facções, dado que ignora as lutas do poder que estão subjacentes em cada atividade possível de um Estado.

A realização de qualquer medida de descentralização é uma função do projeto do grupo no poder e do seu conhecimento sobre os resultados prováveis que provém da execução desse tipo de descentralização. Um grupo que busca aumentar a participação dos cidadãos pode, em alguns casos, opor-se à participação nos conselhos escolares porque reconhece que o verdadeiro poder está localizado em outra parte e que a falsa participação reforça uma situação de legitimação do poder constituído. Porém, pode ocorrer que a participação local ofereça aos cidadãos uma verdadeira oportunidade de adquirir destreza organizacional e de mobilizar recursos locais que estejam sob seu controle. O que muda neste caso não é a ideologia geral do grupo em questão a respeito da descentralização, mas a avaliação acerca do que pode ser alcançado nesse momento.

A descentralização não é, portanto, uma forma de controle dos cidadãos pelo governo, mas uma questão de distribuição do poder entre vários grupos dentro da sociedade. Uma sociedade altamente participativa - em que os cidadãos realmente participam - possivelmente necessita de um Estado competente e poderoso que busque de maneira contínua e ativa a redistribuição justa do poder entre grupos e indivíduos da sociedade. **A localização da autoridade em um governo local não protege o indivíduo contra a tirania dos governantes.** E a redistribuição do poder através do mecanismo de mercado em uma sociedade marcada por injustiças estruturais é uma garantia de que as injustiças persistirão e serão agravadas.

Os estudos de caso reforçam a importância capital da educação para o Estado na América Latina. Um Estado pode partilhar o poder somente com os grupos que tem seus mesmos projetos e ideologias. Os governos não democráticos não usarão a descentralização para ampliar a participação democrática (por melhor que seja sua retórica) e qualquer benefício que resulte de uma maior eficiência se distribuirá injustamente em uma sociedade injusta. A autêntica descentralização ou participação de todos os cidadãos requer em primeiro lugar que se chegue a um consenso dentro da sociedade, que implique a eliminação de toda fonte de injustiça social e a construção de formas efetivas de distribuição da renda e do poder político.

No entanto, o que ocorreu na A.Latina e no Caribe foi a decisão de se incrementar a descentralização, por meio da regionalização e da municipalização que teve sua origem no Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE), mediante o qual se formulou um Projeto Multinacional iniciado no biênio 1980/81, do qual participaram sete países: Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá e, posteriormente, Honduras. A concepção do programa ocorreu

na reunião dos Ministros da Educação da América Central e Panamá realizada em Tegucigalpa, Honduras em fevereiro de 1979.

Esse processo coordenado pelo Departamento de Assuntos Educativos da OEA foi definido na XI Reunião do Conselho Interamericano para a Educação, a Ciência e a Cultura, realizada em julho de 1980, em Bogotá, na qual foram aprovadas duas resoluções:

"1)-CIECC 460/80 - Consenso de Bogotá sobre Regionalização Educativa a nível Nacional - recomenda-se : *"Que se realizem esforços significativos na Região para que se desenvolvam instrumentos e enfoques metodológicos que relacionem o planejamento educacional regional com alternativas vinculadas aos planos de desenvolvimento regional"* , e *"propiciar um amplo e permanente intercâmbio de experiências sobre regionalização educacional entre os estados membros, a fim de fortalecer os valiosos esforços de integração na região."*

2) Resolución CIECC-48/80 sobre "Cumprimento do Consenso de Bogotá ", *com o objetivo de coordenar as atividades que implementem um processo significativo de regionalização educacional nos estados membros. Nesse sentido, foram convidados os estados membros a efetuar contribuições específicas para a realização de ações na área da regionalização; a Secretaria Geral e o CINTERPLAN ficaram encarregados da difusão de experiências e estudos sobre o tema; a realização de seminários e reuniões técnicas específicas para o intercâmbio de enfoques e metodologias sobre regionalização, bem como a formulação e execução de um programa de seminários interamericanos e estágios orientados para a coordenação e sistematização de experiências sobre o tema da nuclearização educacional.. "* (Departamento de Asuntos Educativos , Secretaria General, Organización dos estados Americanos, *La Regionalización Educativa en La América Latina, La Educación, no. 87, Año XXV.*)

A execução do Projeto Multinacional não estava, portanto, vinculada a uma proposta política de transformação das condições estruturais desses países, mas tinha o claro propósito de difundir na região uma proposta de política educacional que criasse a nível da América Central e depois da América Latina um consenso em termos de administração dos sistemas educativos. Em julho de 1981, na XII Reunião da CIEEC em Buenos Aires o tema foi incluído na pauta e a concepção predominante sobre o processo de regionalização referia-se a um desenvolvimento harmônico e integrado das regiões que constituem um país, atribuindo ao planejamento e à administração todas as

possibilidades de compatibilizar objetivos nacionais e objetivos regionais para concretizar um desenvolvimento orgânico e integral de desenvolvimento orgânico das dimensões econômico e social.

Nessa perspectiva, a conceptualização sobre regionalização da educação foi definida no Seminário Latinoamericano sobre Regionalização da Educação, realizado em Costa Rica, em julho de 1981 :

" A regionalização da educação é concebida como um processo integral de harmonização do desenvolvimento e, especificamente, como uma redistribuição horizontal do serviço educativo." "Tem uma forte conotação social, econômica, política, cultural e ecológica, possibilitando a interação do fenômeno educativo no seu contexto, melhorando substancialmente o grau de pertinência da educação. "Pretende possibilitar a consecução dos objetivos da educação permanente e da educação como responsabilidade de todos mediante a redução dos desequilíbrios e desigualdades existentes, facilitando a oferta de uma autêntica igualdade de oportunidades entendida como igualdade de acesso, de possibilidades de êxito e educação adequada e de qualidade para todos. A regionalização da educação impulsiona ao homem na busca de soluções próprias e adequadas à sua situação por meio de un processo criativo de participação integral que compreende a toda a comunidade nacional, regional e local cuja participação e colaboração é requerida para atender aspectos intrinsecamente educacionais, bem como os desafios de orden socioeconômico e cultural. Como processo, deve desenvolver-se de maneira contínua, gradual, flexível e dinâmica." (Departamento de Asuntos Educativos Secretaria General, Organización de los estados Americanos. La educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, no.87, Ano, XXV, 1981).

No Seminário Interamericano de Nuclearização e Regionalização Educativa realizado em novembro de 1981, em Bogotá, reafirmavam os participantes que a regionalização e a nuclearização na América Latina seriam processos que, por um lado, otimizariam a prestação de serviços educativos , tanto em termos de qualidade, no

que se refere à eficiência interna do sistema, como quantitativamente, na ampliação do atendimento à demanda. Por outro lado, seria enfatizada a importância do setor educacional no desenvolvimento sócio-econômico e cultural a nível regional e local, sem desconsiderar que a regionalização da educação não pode ser isolada, mas deve inserir-se no contexto de desenvolvimento global regionalizado, identificando claramente seu papel e contribuição ao desenvolvimento no interior da região.

Apesar de todo o investimento feito nessa região da América Central, Caribe e América Latina, durante o biênio, 80/81,82/83, a própria avaliação feita pelos países envolvidos mostrava que os esforços de modernização carecem de uma perspectiva de conjunto, e a administração está ainda escassamente regionalizada, dando-se como resultado que as instituições escolares não contam com um suficiente e muito menos eficiente assessoramento técnico e apoio logístico. A superação da tradição centralista do sistema educativo nos países da área parece ser o grande objetivo até o final do século, processo que deverá apoiar-se em uma administração mais aberta às iniciativas locais e sustentadas por elas, a fim de garantir um processo de tomada de decisões mais factível e adequadas às características e interesses da população.

A regionalização deveria supor igualmente a transferência de recursos necessários e uma suficiente capacidade de decisão para garantir um mínimo de eficiência nos serviços, assim como a transferência de algumas áreas da administração, entre elas as do currículo, capacitação docente, a administração de pessoal, o assessoramento pedagógico e a supervisão. Avalia-se que todos os países da subregião deverão realizar importantes esforços nesse sentido e irão requerer um apoio significativo por parte da cooperação internacional. (*Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe. 1987-1989. Projeto Principal de Educação na América Central. Boletim 9 - Santiago, Chile. Abril, 1986, p.08*).

A decisão de se adotar a descentralização como alternativa metodológica e política para os problemas educacionais dos países da América Latina, América Central e Caribe obscurece os resultados positivos da política educacional do Estado centralizado que permitiu a incorporação massiva da população aos serviços educacionais. Estatísticas da Unesco, em 1987, indicavam que 27 países da região apresentavam taxa bruta de escolarização de 95% ou mais, portanto, estariam praticamente todos os países em condições de absorver toda a sua demanda educacional.

Apesar disso, foram identificadas insatisfações do ponto de vista político, financeiro e institucional, em relação ao sistema centralizado. Do ponto de vista político,

apesar da expansão quantitativa do sistema ter representado um resultado democratizante, a insatisfação está no fato da escola não ter tido capacidade para compensar as desigualdades sociais, pois a qualidade oferecida pelas escolas é distribuída de forma desigual. Os índices de repetência e evasão estão concentrados principalmente nas escolas rurais e das periferias urbanas.

Do ponto de vista do financiamento da educação, durante a década de 80, houve uma redução dos recursos para a educação, num período de crise financeira e de ajustes estruturais, ao mesmo tempo que se diversificou a demanda, exigindo adaptação às manifestações das estratégias individuais e/ou coletivas.

Diante desse contexto, foi-se constatando a ineficiência na capacidade de gestão por parte do sistema burocrático, dada a dimensão do sistema educacional, a concentração do poder político e a multiplicidade de suas estruturas. (CASASSUS, 1990 : 11-9)

As iniciativas de descentralização iniciadas a partir da segunda metade dos anos 60, foram se generalizando nas décadas seguintes e, sobretudo, nos anos 80 essa ampliação se deu com o Projeto Multinacional de Regionalização Educacional, PREDE, iniciado pela OEA, em oito países da região. No entanto, as experiências da região mostram como permanecem as relações centro-periferia, reproduzindo os padrões de dependência em relação ao poder central, para se solucionar os conflitos locais ou regionais. Além disso, a estrutura fiscal permanece favorecendo a captação de recursos a nível central. Contra essas políticas os segmentos que indicam maior resistência são as associações nacionais de professores, para quem a negociação coletiva deve ser realizada a nível central; e a tecno-burocracia, que vê sua situação ameaçada pela perda de poder e emprego, quando são descentralizadas as estruturas burocráticas do sistema educacional.

Por outro lado, enquanto não se tem certeza de que a descentralização é um instrumento apropriado para o êxito dos objetivos definidos, aumentarão as resistências e as dúvidas sobre a sua adequação ou não. Na realidade, para alcançar maior eficiência administrativa, a capacitação de recursos humanos é fundamental, dado que a capacidade gerencial é limitada e desigual. Esses programas de capacitação dependem de critérios financeiros e os recursos vem decrescendo com o descomprometimento do governo central. No aspecto técnico-pedagógico, um currículo local não conduz à unidade nacional e não permite aos educandos o acesso aos conhecimentos universais relacionados ao desenvolvimento da ciência, tornando limitada à cultura local a formação do educando.

Do ponto de vista político, a participação local também não tem sido alcançada, pois os processos de desconcentração parecem antes fortalecer os "caciquismos" locais, na reprodução das relações tradicionais entre centro e periferia.

"No âmbito educacional como assinalam Mc Ginn e Street (1986), há vários casos que exemplificam a situação em que as políticas de descentralização nem sempre aumentam a eficiência administrativa, nem a eficácia, nem a participação local; pelo contrário, até o presente há pouca evidência de que as políticas de descentralização possam funcionar." (CASASSUS, 1990: 18)

"... Se a descentralização da educação oferecesse só vantagens, em termos de eficiência e eficácia da administração e democratização das relações entre estado e sociedade, sua implementação não produziria as muitas ambiguidades e fracassos de tentativas semelhantes em outros países." (RONDINELLI et alii, 1984, IN: BROOKE, Nigel.)

CAPÍTULO II- DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL - OS CAMINHOS DA MUNICIPALIZAÇÃO

O Brasil também participou das Reuniões do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura realizadas pelo Departamento de Assuntos Educativos da OEA nos anos 80 e apresentou em Bogotá, em 1981, relato sobre a experiência brasileira de regionalização educacional.

A partir da década de 50, segundo relato da Delegação Brasileira, o desenvolvimento regional passa a ser priorizado, com a criação da SUDENE, posteriormente, nos anos 60, com a criação da SUDAM (Amazônia), SUDECO (Centro-Oeste), Sudesul (Região Sul). A SUDENE e a SUDAM possuíam recursos e instrumentos para promover o desenvolvimento regional. Nos anos 70, foram implementados os programas especiais de desenvolvimento regional.

- a) Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - Polamazônia
- b) Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - Polonordeste
- c) Programa de Desenvolvimento dos Cerrados - Polocentro
- d) Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste - Projeto Sertanejo.
- e) Programa Especial de Desenvolvimento do Estado do Mato Grosso - Promat
- f) Programa Especial de Desenvolvimento do Estado do Mato Grosso do Sul - Prosul
- g) Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
- h) Programa Especial do Norte Fluminense
- i) Programa Especial do Oeste do Paraná
- j) Programa Especial da Lagoa Mirim

Os objetivos desses programas eram :

- "a) complementar os recursos dos órgãos que atuam nas áreas selecionadas para que possam, mas rapidamente, atingir as metas que se propõem;*

- b) *coordenar a aplicação dos recursos dos órgãos federais e estaduais, para permitir uma atuação integrada;*
- c) *propiciar o desenvolvimento acelerado de áreas selecionadas, capazes de processar o soerguimento econômico de outras áreas que se encontram no seu raio de influência.*

Embora a concentração dos programas estivesse em áreas com potencial econômico para responder aos incentivos nelas aplicados, alguns abrangem áreas em que se concentram desigualdades regionais que devem ser reduzidas. "(Relato da Delegação do Brasil na XI Reunião do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura (CIEEC), realizada em 1981, em Bogotá.

Na década de 70, foi priorizada a política de desenvolvimento urbano e a política de desenvolvimento regional. Foi criado um Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e instituído um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano para a execução de algumas linhas de política de desenvolvimento , concentradas no melhoramento da infra-estrutura das regiões metropolitanas (09) e reforço às cidades de porte médio (109) para reter parte dos migrantes.

Apesar da implementação dessas políticas, as desigualdades regionais eram ainda muito acentuadas, sobretudo no Nordeste onde há maior concentração de pobreza, como apontam os seguintes indicadores.

Quadro IV - Indicadores Econômicos

Região	% em relação ao PIB <i>per capita</i> nacional
Nordeste	40%
Amazônia	55%
Centro-Oeste	70%
São Paulo	200%
Rio de Janeiro	170%
Sul	100%

São Paulo e o Rio de Janeiro geram cerca de 70% do produto industrial do país e mais de 50% do produto do setor serviços. A região Nordeste que abrigava 30% da população nacional respondia apenas por 7% do produto industrial do país e por 13% do produto dos serviços. Em termos educacionais, as desigualdades permaneciam.

Quadro V - Indicadores Educacionais

Taxa de escolarização da população de 7-14 anos	Nordeste	BRASIL
1971	52,8%	69,4%
1977	56,2%	72,4%
Taxa de escolarização da população de de 15-19 anos, no ensino de 2º Grau	Nordeste	BRASIL
1970	6,0%	9,8%
1977	12,3%	18,9%
Participação da matrícula do ensino superior na matrícula total	Nordeste	BRASIL
1970	1,5%	2,4%
1977	2,9%	4,8%
Participação da matrícula em ensino superior no NE na mat. total	Nordeste	BRASIL
1970	13,9%	100%
1977	15,5	100%

FONTE: Relato da Delegação Brasileira na XI Reunião do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, realizado em Bogotá, Colômbia, 1981.

São discutíveis as razões da não-redução das desigualdades regionais, apesar do volume de recursos aplicados nas regiões menos desenvolvidas. A inexistência de infra-estrutura social e econômica dificulta a absorção de recursos e os efeitos das políticas econômico-financeiras globais (cambial, balanço de pagamentos, a monetária, a de crédito, a fiscal e a orçamentária, acabam por minimizar os resultados esperados. Estudos realizados pelo IBGE, desde a década de 40, permitiram demarcar as regiões brasileiras em regiões homogêneas e polarizadas e, posteriormente, em regiões funcionais urbanas.

Nas décadas de 60 e 70, os órgãos estaduais com o patrocínio das Superintendências de Desenvolvimento realizaram estudos sobre a divisão regional dentro de cada estado. Esse trabalho de regionalização servia para racionalizar a coleta de informações estatísticas e de realizar diagnósticos e, sobretudo, constituiu-se como elemento de orientação das medidas de política e administração nos diversos setores econômicos e sociais.

A regionalização educacional a nível nacional, segundo as experiências que se desenvolveram obedeceram a dois critérios:

- a) um sistema de regionalização definido para fins exclusivamente educacionais;
- b) um sistema de regionalização estabelecido para fins econômicos e sociais, nestes últimos incluídos os objetivos educacionais.

1º tipo de regionalização permite:

"- racionalizar a implantação de unidades escolares tendo em vista as características regionais (necessidades econômicas, aspectos culturais, etc...)

- definir conteúdos curriculares diferenciados em função das características econômicas, sociais e culturais das regiões;*
- estabelecer tratamento diferenciado para professores, criando estímulos especiais para os que se localizam em áreas difíceis ou regiões que têm prioridade na estratégia de desenvolvimento;*
- racionalizar o sistema de supervisão escolar e de apoio técnico ao pessoal docente, através da criação de núcleos, delegacias ou unidades descentralizadas a nível de cada estado ou território;*
- estabelecer núcleos ou centros regionais de educação e cultura, que representam uma descentralização técnica e administrativa das Secretarias de Educação e Cultura dos estados." (Relato da Delegação Brasileira)*

As experiências nesse sentido são numerosas, destacando-se os esquemas de regionalização na maioria dos estados brasileiros. Também no caso do ensino superior foram criados projetos para regionalização, destacando-se entre eles o Projeto Prioritário no.31 - "Fixação dos Distritos Geo-Educacionais" do II Plano Setorial de Educação e Cultura 1972/74, que consistia em realizar o zoneamento do território nacional para efeito de aglutinar as escolas isoladas de ensino superior em universidades ou federação de escolas (obrigação decorrente do artigo 10 da Lei 5.540/68).

O 2º tipo de regionalização era para fins econômicos e sociais, nestes incluídos os objetivos educacionais. A questão da regionalização educacional passou a ser considerada relevante e daí passaram a ser planejadas ações em regiões em que

fizessem coincidir planejamento e administração da educação com ações para o desenvolvimento sócio-econômico.

No Polonordeste se incluíram as ações no âmbito dos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI); no Poloamazônia e em outros Programas Especiais de Desenvolvimento, também foram integrados os projetos educacionais com as demais ações previstas para os polos selecionados.

Outro instrumento de fundamental importância para a regionalização educacional foi o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 1980-1985, que traçou uma política de descentralização com a maior participação das estruturas intermediárias da administração educacional (órgãos estaduais e municipais de educação) dos usuários do sistema, transformando-os em agentes do processo educacional.

"A definição de suas linhas programáticas e estratégias de ação resulta de um processo participativo e descentralizado, em que trabalharam, de modo integrado, órgãos federais, estaduais e regionais. Nesse sentido, a estrutura do III PSECD contempla, além das linhas prioritárias nacionais e das estratégias comuns e específicas para sua implantação, outras linhas, também prioritárias, peculiares a cada região do país, acompanhadas de estratégias básicas de ação. Acentua a complementaridade de iniciativas e processos, já em andamento, levando a uma convergência de esforços para as novas diretrizes políticas assumidas neste plano. Aponta, ainda, como diretriz fundamental, a integração das atividades deste Ministério, com as atividades correlatas de outros Ministérios, numa perspectiva de interrelacionamento entre os diferentes setores sociais e econômicos." O Plano considera que a educação "ganha sentido e consequência a partir de sua inserção no espaço social. É ele que determina prioridades e oferece os elementos de avaliação quanto a um rendimento que, no Brasil dos nossos dias, terá de ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais." (MEC, III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 1980-1985, p.7 e 9).

As linhas prioritárias definidas pelo III PSEC para o setor da educação foram:

- a) educação no meio rural;
- b) educação nas periferias urbanas;
- c) desenvolvimento cultural;

Os aspectos considerados relevantes em termos instrumentais eram o planejamento e a modernização administrativa, com especial ênfase nos aspectos de descentralização e participação, no sistema de captação e alocação de recursos para o setor educação e na valorização dos recursos humanos envolvidos nas atividades educacionais.

Cada região, através de seus representantes, definiu as estratégias específicas com relação às linhas prioritárias. No que se refere à educação no meio rural, cada região apresentou suas propostas:

A Região Norte "destacou a preocupação em conferir à oferta educacional caráter amazônico, no sentido do aproveitamento da matéria-prima e dos recursos locais, de adequação da oferta ao estilo da população dispersa, da integração com os projetos especiais de desenvolvimento rural e urbano, bem como do apoio a iniciativas que se compatibilizem com as características das comunidades indígenas remanescentes." **A Região Nordeste** focalizou sobretudo "a expansão das oportunidades educacionais, pela oferta, no mínimo, das quatro primeiras séries do 1º grau e pelo atingimento dos adultos, dado às condições de pobreza da região. Tornam-se importantes, dentre outras ações, o fortalecimento da articulação entre as administrações federal, estadual e municipal, a integração com os projetos especiais de desenvolvimento regional, o uso de tecnologias educacionais e o apoio às escolas agrícolas inseridas na política de desenvolvimento rural local. Estabelece-se como meta importante a regionalização da merenda escolar, adequando-a aos traços culturais locais e integrando-a na estrutura produtiva da região." **A Região Centro-Oeste** "destacou a preocupação voltada para a população de 7 a 14 anos, bem como a oferta de oportunidades a adolescentes e adultos, apelando para utilização de tecnologia educacional acessível e para a assistência efetiva ao educando." **A Região Sudeste** insistiu na "melhoria da qualidade do ensino de 1º grau rural, recorrendo a alternativas de educação não-formal, com apoio às experiências comunitárias e a uma supervisão educacional mais eficiente." Considerou ainda relevante "a reativação dos colégios agrícolas para a formação de técnicos. E, dentro do esforço de descentralização, propôs-se incrementar a municipalização do ensino." **A Região Sul** "considerou prioritário enfrentar o desafio da qualidade, uma vez que a etapa da quantidade estaria encaminhada, percebendo, como consequência, a necessária

dedicação à educação supletiva, à supervisão educacional, ao uso múltiplo da escola para atividades culturais, desportivas e de lazer. " Ressaltou ainda o interesse em "promover escolas concebidas como aglutinadoras do desenvolvimento rural e local, no estilo de escolas-fazenda e escolas móveis."(MEC, III PSEC, p 29 e 3).

Para as linhas de educação nas periferias urbanas e desenvolvimento cultural, foram apresentadas as propostas de cada região, de modo que deveria ser articulada uma estratégia global para a educação. *" nova estratégia do III PSEC, que dá ênfase à atuação por clientela - população rural e população das periferias urbanas - em lugar da tradicional atuação por níveis ou modalidades de ensino, foi posta em execução com a criação de dois programas especiais: o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC-Rural) e o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as populações carentes do meio urbano (PRODASEC - Urbano)"*

As atividades dos referidos programas foram iniciadas primeiramente *no Norte e no Nordeste, durante o primeiro semestre de 1980, sendo estendido em 1981 à Região Centro-Oeste em 1981 e alcançar cobertura nacional, a partir de 1982. Seu mecanismo operacional é descentralizado, havendo-se criado em cada Estado, um Grupo Coordenador, dirigido pelo representante da Secretaria Estadual de Educação e integrado por representantes de órgãos federais, estaduais e municipais do setor Educação, Saúde, Trabalho e Cultura." (Relato da Delegação do Brasil na XI Reunião da CIEEC, Bogotá, 1981).*

No caso do Prodasec/Urbano, a alocação de recursos era feita para financiamento das grandes linhas do Programa, conforme critérios para aprovação dos projetos apresentados ao Grupo Coordenador Estadual. Tanto órgãos públicos como órgãos privados poderiam obter financiamento para reforço à educação de 1º grau, apoio às ações de desenvolvimento e educação comunitária e educação-produção. O programa urbano também previa a criação de uma estrutura local, a nível dos bairros, para integração entre a comunidade e os representantes dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do projeto.

A municipalização do ensino como outra modalidade de descentralização, embora seja uma proposta antiga no Brasil, somente na década de 70, foi se concretizando, a partir da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos municípios para aplicação em educação; e do reforço à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional.

O projeto de maior destaque desenvolvido pelo Ministério de Educação e Cultura, a partir de 1974, foi o **Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio)** tendo como finalidade solucionar os problemas do ensino municipal: "inexistência ou inadequação de serviços municipais de educação; insuficiência de recursos humanos e financeiros; carência de rede física; predominância de professores não titulados; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série, grande número de escolas unidocentes, com classes multisseriadas; currículos e programas inadequados.

O objetivo geral do Promunicípio era o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal. Os seus objetivos específicos eram:

- a) concorrer para o desenvolvimento sistêmico do ensino de 1º grau nos estados, integrando as ações das esferas estadual e municipal;*
- b) concorrer para o aperfeiçoamento das atividades da administração municipal em relação ao planejamento e execução de planos, programas e projetos destinados ao ensino de 1º grau.*
- c) concorrer para o desenvolvimento dos recursos humanos responsáveis pela administração municipal do ensino de 1º grau e para a implementação desse grau de ensino nas unidades escolares;*
- d) concorrer para a ampliação e a melhoria da rede municipal de unidades escolares de 1º grau.*

A estratégia adotada para a execução do Promunicípio foi a de implantar e/ou fortalecer uma infra-estrutura apropriada nas Secretarias de Educação, para possibilitar um fluxo permanente de assistência técnica aos municípios. Por sua vez, os estados partiram para orientar os municípios na criação, reestruturação e/ou dinamização de seus serviços de educação, dentro do amplo contexto de organização municipal.

A opção do governo foi por uma implantação progressiva, com a expansão gradativa dos estados envolvidos e, em cada um deles, do número de municípios selecionados. Para a seleção dos estados participantes do projeto foram observados os seguintes critérios :

- a) existência de matrícula significativa no ensino de 1º grau;*

b) ocorrência de programas ou projetos estaduais de articulação com os municípios;

c) interesse e aceitação por parte do Estado.

A seleção dos municípios era feita pelos estados, através de indicadores como:

a) aplicação no exercício anterior, e alocação no exercício vigente de, pelo menos, 20% da receita tributária e do Fundo de Participação no ensino de 1º grau (art.59 da Lei 5692/71)

b) matrícula, no ensino municipal de 1º grau, no exercício anterior, superior a 600 alunos e a 20% da matrícula total desse grau de ensino;

c) relação de municípios em Plano de Implantação do regime instituído pela Lei no. 5692/71, segundo prioridades pré-estabelecidas;

d) localização do município em área considerada "polo de desenvolvimento."

e) município sede de núcleo regional de ensino;

f) concentração da população na zona rural;

g) capacidade de oferta de contrapartida em termos de recursos humanos e materiais, a fim de garantir que os objetivos do projeto sejam alcançados;

h) receptividade por parte da administração municipal."

(Relato da Delegação Brasileira da XI Reunião da CIEEC, Bogotá, 1981)

As atividades desenvolvidas nos municípios classificavam-se em três grandes grupos:

a) criação, institucionalização de serviços municipais de educação e dinamização dos já existentes (órgãos de educação, estudos básicos, elaboração de planos educacionais a nível municipal, elaboração de planos relativos à implantação da carreira do magistério etc...);

b) ampliação e melhoria da rede física municipal do ensino de 1º Grau;

c) treinamento de recursos humanos para o ensino municipal.

O Promunicípio expandiu-se rapidamente atingindo, em 1979, 1.355 municípios de um total de quase 4.000 municípios brasileiros.

A questão da municipalização do ensino, embora diretamente ligada ao próprio funcionamento do sistema educacional, está intrinsecamente contida na questão do Estado, sua organização e funcionamento sob a forma federativa.

O Estado federativo ao qual se atribuem todas as qualidades de um Estado democrático manifesta-se no seu funcionamento dentro de um contexto sócio-econômico específico, cuja análise requer uma ótica diferente da legalista-jurista que trata do valor intrínseco a esse sistema.

Neumann aponta os fatores políticos e constitucionais que tendem a mudar a função do federalismo : (democracia presidencial ou parlamentar , separação de poderes, sistema partidário, e os fatores econômicos e sociais (a extensão da estrutura pluralística da sociedade, a proporção rural-urbana, o grau de concentração do poder econômico.)

(Neumann,1969: 240)

Em relação a esse conjunto de fatores, a história do Brasil registra uma frequente e ostensiva presença de períodos ditatoriais, tendo sido a mais recente aquela que se iniciou em 1964, estendendo-se até 1985. Essa situação evidencia uma certa instabilidade na relação entre os poderes e o sistema partidário, estruturas de sustentação política do federalismo no Brasil.

A argumentação teórica a favor do federalismo está baseada na divisão de poderes, como forma de refrear a sua centralização. No entanto, essa organização do Estado no Brasil está longe de representar um pluralismo social e muito menos a divisão de poderes entre as diferentes classes sociais .Apesar do avanço, na última eleição de 1994, de partidos cujos programas estão mais identificados com interesses das classes populares é predominante no Congresso a representação do empresariado e a hegemonia dos partidos da situação como indicam os dados atuais: PMDB (129 parlamentares), PFL (107), PSDB(73), PPR(58),PTB(36), PL(14), PMN(4), PSD(3), PSC(3). A situação nas assembleias estaduais não é muito diferente. Assim sendo, " *o controle da representação não será a causa principal da permanência da oligarquia?* " (Faoro,1991: 23).

Na realidade, a classe social que controla os meios de produção vem revezando suas fações no poder, desde o período colonial, quando a terra e os recursos minerais constituíam a base da economia. Na situação da economia atual existe uma concentração de capital e de poder que não necessariamente se localiza nas instâncias formalmente constituídas e regulamentadas pelas Constituições, mas que se articula entre os organismos que realizam a política econômica nas esferas pública e privada. (Reale, 1991: 03).

Nessa perspectiva, a política de municipalização diz respeito a estratégias do desenvolvimento do capitalismo, mais do que à realização da democratização do Estado no nível mais restrito do município. As estruturas econômicas e políticas não foram alteradas em sua essência por nenhuma medida de "descentralização, participação e democratização" adotada pelos governos estaduais e municipais, desde que se procedeu a transição dos governos militares para os governos "democráticos", pós-ditadura.

Segundo Fiori, *"o Estado brasileiro, financeiramente falido e politicamente amarrado ao programa de ajuste macroeconômico definido pelos interesses da nova ordem internacional globalizada, deixou de ser o agente de unificação da Federação. Os verdadeiros responsáveis pelo novo desenho federativo ora em curso no país são os grandes grupos econômicos, que estariam retaliando a nação segundo a lógica de seus negócios. 'Estamos criando no Brasil não uma federação de cidadãos, mas uma federação de mercadores.'... A primeira etapa desta negociação federativa feita pelos 'business men' (homens de negócios) está se dando sobre o espólio do patrimônio público e segundo o cientista político o desfecho desse processo será a constituição de 'pequenas regiões de grande densidade econômica e imensas zonas sombrias ocupadas por aqueles que não puderam ser globalizados.'* Ainda para Fiori, *o Estado brasileiro está a caminho de descaracterizar-se enquanto poder central capaz de manter funções sistêmicas integradoras."* (Folha de São Paulo, Caderno 1, p.13, 11/05/95)

O município como instância local do Estado Federativo Brasileiro reflete de forma muito concreta o processo de construção e expansão do capitalismo na medida em que é nesse espaço que se desenvolvem as atividades de produção econômica no setor agrícola, industrial e financeiro, conforme as articulações de capitais e de força-de-trabalho, ao longo da história do país e de cada região.

Foi a força do desenvolvimento das culturas de cana de açúcar, do algodão e do café que direcionaram as relações nacionais e internacionais das classes dominantes no nordeste, norte e sudeste, permitindo a constituição de grupos políticos locais, que se sobrepuseram ao próprio Estado Nacional, definindo sua constituição e suas ações governamentais, sobretudo até a década de 30.

A autonomia do município assegurada desde a Constituição de 1891 não se constitui como sendo resultado de um dispositivo constitucional, mas se constrói a partir da sua produção econômica, sem o que se torna, como ocorre com grande parte dos municípios brasileiros, dependente das políticas de repasse e transferências de recursos, portanto, subordinados aos interesses econômicos que prevalecem e direcionam as relações entre o poder executivo e legislativo, a nível central e local.

Essa configuração dos municípios é um indicador de como se realizam a expansão e concentração do capitalismo nos grandes centros de produção industrial e, ao mesmo tempo, a inserção de forma subalterna, no circuito do desenvolvimento nacional, dos municípios das regiões onde predomina a produção agrícola, na sua forma mais atrasada e a hegemonia de um poder oligárquico, também influente nos setores mais avançados da economia, que constituem enclaves, tanto no setor da agricultura como da indústria, criando entre a esfera municipal, estadual e federal as articulações necessárias à manutenção desse poder.

O exemplo do que vem ocorrendo no Maranhão, não deve ser uma realidade restrita a esse estado apenas.

" Líderes políticos do Maranhão batizaram com seus próprios nomes cinco dos 78 novos municípios que tiveram a criação sancionada em novembro de 1994 pelo então governador Ribamar Fiquene(PFL). Fiquene é um dos que ganharam uma pequena cidade personalizada, junto com os senadores José Sarney (PMDB-AP), Edison Lobão (PFL), Alexandre Costa(PFL) e o ex-governador Luiz Rocha, hoje fazendeiro.

... Nos cinco municípios, há quem se oponha aos novos nomes. A maioria, porém, alimenta a esperança de que os novos "padrinhos" garantam melhorias para as cidades que agora têm seu nome. Sarney, Lobão, Fiquene, Costa e Rocha acabaram batizando cidades sem qualquer infra-estrutura. Os 78 novos municípios não têm água encanada, agência bancária, médico,

estrada asfaltada e escola de 2º grau. Vinte e oito deles não têm sequer luz elétrica e mais da metade não conta com posto telefônico, segundo levantamento da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia. A população e o tamanho da área dos novos municípios ainda não foram calculados. Sem estes dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) retém a certidão que autoriza o Tribunal de Contas da União a repassar recursos do FPM (Fundo de Participação dos municípios) para os cofres das prefeituras.

O deputado Aderson Lago (PPR), que propôs emancipações, afirma que, em nenhum dos antigos povoados, foi feito um levantamento de quanto a comunidade arrecada em impostos. Em dois novos municípios visitados pela Agência Folha na semana passada, Presidente Sarney e Governador Edison Lobão, as principais atividades econômicas são a lavoura de subsistência e o comércio de bebidas, carne, leite, grãos e cereais. Há novas cidades em pior situação do que estas. O deputado Vilanova diz que, em Belágua, as 200 casas são todas de palha. A lei estadual que regulamentou as emancipações afirma que os povoados precisavam apresentar 'condições reais de desenvolvimento' para pleitear a independência frente ao município-sede. As emancipações foram incentivadas pela então candidata a governadora Roseana Sarney (PFL). ' Tomei essa bandeira nas mãos; estimulei os deputados para que votassem o projeto de lei o mais rapidamente possível ', escreveu Roseana em cartas para os eleitores dos antigos povoados.

A governadora admite hoje que 'houve excessos' na criação de novos municípios prevê que o Estado não terá recursos para financiar as obras emergenciais de infra-estrutura." (Folha de São Paulo, Caderno 1, p. 10, 14 de maio de 1995)

Segundo notícia veiculada em jornal da Rede Globo, o governo federal, através do Ministério de Planejamento pretende coibir a proliferação de municípios a serem implantados, cujo registro é de mais 1.200 em todo o país nos últimos seis anos, significando portanto mais 1.200 prefeitos, 1.200 vice-prefeitos e 10.800 vereadores, o que exige recursos da ordem de treze milhões e duzentos mil reais, somente para a sua remuneração.

Assim o município, como instância local do Estado Federativo, está gerando estratégias de mediação, permitindo reforçar as forças hegemônicas tanto a nível local, como a nível central, porque são complementares entre si, a despeito das contradições e das possibilidades de rupturas entre esses níveis em diferentes momentos da nossa história. *"O poder, neste nosso país que continua lusitano depois que expirou o rotineiro luso, sempre foi um fluido descendente, irradiando-se para baixo sob a inspiração do príncipe, do presidente, do governador, do coronel e dos privilegiados"* (Faoro, 1991 : 19)

As repetidas políticas governamentais de centralização no setor econômico e de descentralização em setores da saúde e da educação , por exemplo, são gestadas e implementadas como se expressassem uma contradição entre as instâncias de governo, quando de fato esse movimento indica a direção necessária para que se mantenham os objetivos de acumulação capitalista e o reforço da ideologia das classes hegemônicas, mantendo-se a diferenciação necessária entre as regiões, os municípios e as classes sociais.

Os últimos dados do BANCO MUNDIAL, referentes ao biênio 1988/1989, apontam o Brasil como o país de maior desigualdade social em 71 dos pesquisados pelo Banco, sendo que 51,3% de toda a renda está concentrada nas mãos de apenas 10% da população. No relatório de 86/87, ocupava o segundo lugar, perdendo para Botsuana. (Folha de São Paulo, 29/07/1995, Caderno 1 p. 6)

Essa diferenciação aprofundou, principalmente no caso do Norte e Nordeste, as possibilidades de um desenvolvimento econômico subordinado ao sudeste, favorecendo os grupos já estabelecidos e dominantes nas duas regiões. A diferenciação que se estabeleceu, ao mesmo tempo que de certo modo iguala as classes hegemônicas, produz uma desigualdade maior entre estas e as demais classes, o que, em certa medida, define o ritmo de avanço do capitalismo, mantendo-se subordinadas as regiões em que se concentram a "incapacidade" de produção e de consumo de um grande percentual da população excluída das relações sociais de produção capitalista.

Apesar de haver decrescido a população pobre, a maioria das regiões metropolitanas, por exemplo, apresenta índices muito altos de pobreza, como apontam os seguintes dados:

Quadro VI - Proporção de Pobres(1) nas Regiões Metropolitanas

Cidade	1981	1990
Belém	50,9%	43,2%
Fortaleza	54%	41,3%
Recife	55,6%	47,4%
Salvador	43,1%	38,0%
Belo Horizonte	31,3%	29,6%
Rio de Janeiro	27,2%	32,2%
São Paulo	22%	21,6%
Curitiba	17,4%	12,2%
Porto Alegre	17,9%	20,9%
Todas as metrópolis	29,1%	28,9%

(1) Pessoas cujos rendimentos são inferiores ao valor da cesta básica na respectiva região metropolitana.

FONTE: ROCHA&TOLOSA, 1994 IN: Indicadores DESEP 94 CUT, São Paulo, 1994.

Dados atualizados da CNBB e publicados pela Folha de São Paulo de 29/07/1995 mostram com mais detalhes os números da desigualdade social no Brasil:

Distribuição de renda: 1% da população fica com 13,9% da renda nacional
50% mais pobres têm 12,1% da renda nacional

Número de pobres: 64,5 milhões, sendo 33,7 milhões indigentes

Crianças: 16,9% das crianças entre 10 e 14 anos trabalham

Educação: 20,2 milhões de analfabetos

Saúde: de 1000 crianças que nascem, 51,6 morrem antes de um ano
no Nordeste morrem 88,2 de cada mil nascidos

Sem-terra: 4,8 milhões de trabalhadores sem-terra
16 milhões de indigentes no campo

É nesse contexto em que a condição econômica e política de marginalização da grande maioria dos cidadãos brasileiros persiste, que a economia nacional foi realizando uma integração produtiva das diferentes regiões, consolidando o mercado interno e a sua inserção na economia internacional, desde a década de 70, mediante a participação de empresas estatais e as políticas governamentais implementadas a partir do II PND, de caráter fortemente descentralizante.

De alguma forma a expansão das relações capitalistas na indústria e na agricultura permitiram alguns resultados:

"- perda de posição relativa da região mais industrializada para as regiões mais atrasadas;

- perda da posição relativa dos estados mais desenvolvidos para os estados menos desenvolvidos, excetuando-se as regiões Nordeste e Centro-Oeste, em que todos os estados tendem ao crescimento;

- redução do crescimento das metrópoles e maior crescimento dos centros urbanos intermediários; (Rodriguez, 1994, : 341)

A essa descentralização da economia nacional de certa forma correspondeu uma distribuição dos serviços públicos, atingindo os estados menos desenvolvidos, a descentralização fiscal conforme a Constituição de 1988 e a desconcentração do poder do Executivo, com o fim da ditadura. (Rodriguez, 1994). No entanto, esse aparente aumento do equilíbrio político e econômico intra-regiões, segundo analistas especializados no estudo dessas questões (Oliveira, 1993; Camargo, 1992; Furtado, 1992) apontam que, apesar desse quadro de redução das distâncias entre regiões, conforme a tabela abaixo, as desigualdades são ampliadas nos contextos intra-regional e intra-estadual, introduzindo um fator adicional de fragmentação intra-regional. (Rodriguez, 1994)

TABELA I - Participação % das regiões no PIB brasileiro - 1970-1990

REGIÕES	1970	1975	1980	1985	1990
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Norte	2,15	2,09	3,02	3,05	3,49
Nordeste	11,70	11,30	11,96	12,54	13,21
Sudeste	65,56	64,21	62,35	62,41	60,91
Sul	16,71	18,11	16,97	16,93	16,75
Centro-Oeste	3,88	4,27	5,51	5,07	5,64

FONTE : IBGE/EBAP/FGV-R.J.

A crise recessiva da década de 80, deixou exposta a fragilidade do equilíbrio da federação, na medida em que os estados vivem um conflito permanente em busca de recursos de transferências e de fundos de participação e, também, de atração de investimentos de capital, utilizando estratégias de oferta de privilégios fiscais e isenções de tributos para atrair empresas nacionais e multinacionais. Ao mesmo tempo, o governo federal se omite da discussão e definição de competências entre as esferas governamentais, além de se retrair em termos de investimentos em infraestrutura, reduzindo os recursos destinados a esse setor, entre 1979 e 1984, de 6,7% para 3,3% do PIB (Prado, 1994).

Na forma atual de funcionamento do Estado Federativo está subsumida a contradição entre integração nacional-fragmentação regional- crise federativa que perpassa a história do país, desde a Primeira República. No entanto, essa contradição cria novos contornos quando se verifica que são organizados blocos regionais que atuam em momentos de crise, como ocorreu com a articulação entre a região norte e nordeste durante a Constituinte de 1988 contra a União e outras regiões e estados como São Paulo, para alcançarem novas formas de participação da receita tributária, ou ainda, quando a denominada "política dos governadores" é acionada.

Se essa política revelou-se positiva, quando os governadores de oposição enfrentaram o regime militar, atuando decisivamente no sentido da democratização do país até alcançarem a convocação da Assembléia Constituinte e as eleições diretas em 1989, por outro lado, ela tem se caracterizado atualmente da seguinte forma:

"-é um ator político com comportamento de negociador maximizador. Não tem agenda de negociação; quer o atendimento total de suas demandas e somente em função da obtenção de uma parte delas faz alianças. Nunca está disposto a ceder, pois já entra na negociação com perdas e precisa recuperá-las;

-tem uma ação individual. Não existe coletivo, nem no plano institucional, nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder para inutilizar os espaços institucionais coletivos e, no âmbito ideológico, os utiliza para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexistente, portanto, não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;

-trabalha com agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis. Acredita-se que essa é uma das características do atual conflito federativo brasileiro." (Rodriguez, 1994: 348-349)

Essas características da crise do federalismo brasileiro poderão se acentuar, provocando um maior desequilíbrio do país, dada a possibilidade de reconcentração econômica na área dos estados integrados ao Mercosul, configurando a

tendência de inserção regional no mercado mundial, criando nichos setoriais e espaciais, sem que necessariamente sejam assegurados os novos processos produtivos a todas as regiões e uma política econômica a partir de fortalecimento da unidade nacional. (Rodriguez, 1994)

Todo esse processo de desenvolvimento da economia nacional, de certo modo está representado pelo movimento de centralização e descentralização presente nas relações das unidades da federação com o governo federal, enquanto vão se transformando as políticas de desenvolvimento regional, de acordo com o desenvolvimento capitalista.

Segundo Cano(1985), essas transformações podem ser periodizadas da seguinte forma:

"- inicia-se com o processo de articulação comercial, gestado no decurso da industrialização e da consolidação do mercado interno, a partir dos anos 30. São características desse período a concentração da indústria na região sudeste e seu limitado impacto sobre a estrutura produtiva das regiões menos industrializadas ; e a superação do caráter insular dos espaços econômicos regionais (até então vinculados fundamentalmente ao Exterior) pelo aumento das trocas intra-regionais e pelo desenvolvimento de um mercado inter-regional para colocação de excedentes;

-prosegue com o processo de integração produtiva desencadeado a partir dos anos 60, cuja principal característica é a ampliação dos fluxos inter-regionais de capitais privados e estatais, que criam um espaço de acumulação mais amplo que o regional.

Nessa fase, a evolução da industrialização, além da política de incentivos fiscais e financeiros, leva grandes grupos empresariais e boa parte do capital nacional para além da região sudeste. Os investimentos das empresas estatais em outras regiões também contribuíram para o aumento do fluxo inter-regional de capital produtivo. Esse processo ao contrário da etapa anterior, resultou em importantes transformações na estrutura produtiva das diferentes regiões;

- e, a partir da década de 70, evolui com o processo de inserção na economia internacional, aprofundado a partir da necessidade de o país gerar excedentes comerciais e equilibrar a balança de pagamentos. Além do aprofundamento da integração produtiva e da consolidação do mercado nacional, esse período foi marcado por políticas governamentais de estímulo à produção destinada ao mercado externo, inclusive por meio da ação direta das empresas estatais, que extraem minérios para exportação. Esse processo teve fortes impactos na economia industrial da Região Sudeste; na modernização da agricultura da Região Sul; na modernização tecnológica da exploração agrícola no Centro-Oeste; e no desenvolvimento dos complexos extrativos da Região Norte."

A década de 80 teve uma taxa média de crescimento anual do PIB da ordem de 1,57% indicando a profunda recessão resultante principalmente da crise fiscal do Estado brasileiro agravada pelo processo de descentralização fiscal já iniciado no final da década de 70 e consolidado durante a Assembléia Constituinte, em que se definiu o novo sistema tributário, repassando aos estados e municípios competência para *"legislar, coletar, gerir e gastar recursos."* (Afonso, 1994:354)

A redistribuição dos recursos, após a reforma tributária de 1988, aumentou a participação dos estados e municípios, alcançando 35% dos tributos arrecadados no país, sendo que dispõem de cerca da metade das receitas correntes governamentais, com o acréscimo das transferências recebidas e outras receitas. Os municípios dispõem de 17% do total das receitas, sendo 70% superior ao obtido no período de 1970 a 1980.

As receitas oriundas das transferências intergovernamentais correspondem a 6% do PIB e cobrem um quarto das despesas correntes não-financeiras e com investimentos fixos do governo consolidado. Cerca de 60% das transferências são feitas sem vinculação e se consideradas as vinculações genéricas para saúde e educação esse percentual sobe para 90%. Assim, menos de 10% representam transferências para fins específicos. (Afonso, 1994)

A inversão de recursos dos municípios para atender à sua própria demanda de bens e serviços finais foi equivalente a 4,6% do PIB, enquanto que para a União esse percentual atingiu 4,3% do PIB. Apenas as transferências assistenciais e

previdenciárias e os encargos do governo central com as dívidas interna e externa atingem uma participação maior dessa instância (perto de 80%). Mesmo computadas todas as despesas correntes e de capital, no início da década de 90, a União respondia por apenas metade do que foi gasto por todos os governos brasileiros. *"Essa participação é inferior à observada nos países mais ricos e com longa história de descentralização, como estados Unidos e Alemanha."* (BAHL, 1986 : 6-7)

As evidências dos gastos nos estados e municípios apontam os programas de trabalho na área social como os priorizados por esses governos:

- entre 1988 e 1991, a despesa com educação e cultura, na União, caiu de US\$ 8,1 bilhões para US\$ 3,9 bilhões; nos estados, permaneceu na casa de US\$ 7,6 bilhões; e, nos municípios, subiu de US\$ 3,2 bilhões para US\$4,7 bilhões; isto é, o orçamento só da rede municipal de ensino já supera o da federal, o que evidencia um aumento da prioridade para o ensino fundamental vis-à-vis ao superior;
- sobre o ensino registra-se também que, em 1991, as despesas agregadas de estados e municípios com educação (US\$ 12,3 bilhões) são 4,4 vezes superiores às realizadas diretamente pelo Governo Central (descontadas as transferências federais não tributárias), em favor de governos subnacionais e contratadas nessa função, a despesa própria da União situou-se em menos do que US\$ 2,8 bilhões. Nota-se também que as transferências federais (sem contar o FPE e o FPM) efetivamente desembolsadas pelo Tesouro Nacional em 1991 (menos de US\$ 1 bilhão sequer explicam 10,0% do gasto realizado por governos estaduais e municipais com esses programas ;
- reforça aquela avaliação o desempenho físico das redes escolares, segundo um recenseamento do Ministério da Educação, que, no mesmo período (1988-91), registrou um crescimento anual das matrículas na rede municipal de todo o país de 3% no ensino de 1º grau e de 9% no pré-escolar, taxas bastante superiores à de expansão demográfica e que indicam que não apenas cresceu o gasto como o atendimento aos alunos nas escolas municipais;
- o mesmo caminho seguiu a saúde. A despesa federal (US\$ 7,1 bilhões), em 1991, era um terço inferior à realizada em 1989, enquanto a municipal tinha crescido 70% no período (passando para US\$ 2,9 bilhões). A grande diferença é que são muito relevantes as transferências oriundas do Governo Federal - representam metade do que a União gasta com todas as transferências não-tributárias e, efetivamente pagas, devem financiar mais de um quarto das despesas estaduais e municipais com a função;
- indicadores físicos também confirmam a tendência. Segundo pesquisa nacional do IBGE sobre assistência médico-hospitalar, em apenas dois anos após promulgada a nova Constituição, a rede municipal foi, de longe, a que mais cresceu no país. O número de estabelecimentos aumentou 36%, predominando amplamente os postos e

centros de saúde, e até os leitos em hospitais municipais cresceram 32% (enquanto aumentavam apenas 6% e 1% nos hospitais federais e particulares e diminuam 6% nos estaduais, ambas taxas entre 1988 e 1990;

- descontada a concessão de empréstimos, em 1991, verificam-se, nos programas de habitação e urbanismo, uma forte expansão das despesas estaduais e municipais e uma tendência ao autofinanciamento destes - são oito vezes superiores aos federais, mesmo sem descontar transferências intergovernamentais;
- a despesa por função na consolidação dos balanços das administrações diretas municipais, por sua vez, confirma a prioridade para área social. Em 1992, a despesa total foi US\$ 9,4 bilhões superior à de 1988, e desse acréscimo 22% foi destinado para educação e cultura, 16% para saúde e saneamento, 14% para habitação e urbanismo e perto de 12% para transportes;
- por último, menciona-se que, até mesmo no caso clássico de despesas militares, foram detectados sinais de descentralização, uma vez que, de 1989 para 1991, a relação entre o gasto estadual(segurança) e o federal(defesa) saltou de 36% para 60%, seja porque cresceu o primeiro, seja porque diminuiu drasticamente o segundo (para apenas 1,5% do PIB); até mesmo os municípios passaram a atuar no setor, ainda que marginalmente, montando guardas municipais. (Afonso, 1994)

Na realidade, ocorreu uma alteração do padrão de financiamento e de gasto do governo brasileiro, tornando expressiva a participação dos estados e municípios, sem que no entanto tenha se consolidado um programa de descentralização, o que provocou distorções nos efeitos distributivos das receitas e gastos. Somente o programa setorial de descentralização da saúde foi colocado em funcionamento, sabendo-se o quanto o setor privado beneficiou-se com esse processo e como, apesar do crescimento do atendimento, ele se apresenta insuficiente e bastante deficiente em termos de qualidade.

Apesar disso, ocorreram mudanças das relações intergovernamentais entre governos federal, estadual e municipal, que, no entanto, de algum modo representaram uma redução dos resultados da reforma tributária. As perdas impostas ao governo federal não foram tão graves.

"Num exercício estático, tomando 1990 como base, foram estimados em 1% do PIB os recursos que o Governo Central perdeu com a Reforma Tributária, menos de 6% da receita total que disporia caso vigesse o antigo sistema. Porém, considerando que a nova Constituição permitiu a criação de nova contribuição

para a seguridade, incidente sobre o lucro das empresas, a perda líquida da União ficou em apenas 0,6% do PIB ou 4% das disponibilidades previstas no sistema passado. Em contrapartida, foram previstos aumentos da receita tributária disponível dos estados em um montante equivalente à 0,7% do PIB e da dos municípios em 0,9% do PIB - respectivamente, 10% e 27% a mais do que disporiam caso estivesse vigente o antigo sistema tributário.

O Governo Central ainda pôde atenuar o impacto da Reforma quando a inflação se acelerava e corroía os repasses, face à inevitável defasagem entre recolhimento e crédito das cotas, e ao ampliar a carga das contribuições sociais e de impostos sobre operações financeiras que retinha 100% em suas mãos, ao invés de privilegiar aumentos de IR e IPI. Além disso, a despeito do crescimento das transferências de impostos, os governos subnacionais empreendem esforços próprios, de modo que ampliam a arrecadação direta à frente dos recolhimentos do Governo Central: entre 1988 e 1991, os tributos estaduais aumentaram mais de 40% e os municipais duplicaram, enquanto os federais se mantiveram estáveis." (Afonso, 1994).

As perdas federais também foram relativamente compensadas, pois o governo federal, após a promulgação da nova Constituição, reduziu o repasse de transferências não-tributárias para os governos subnacionais: em 1991 as vinculadas à seguridade social eram 0,3% do PIB, inferiores às de 1988, e as voluntárias, menos 0,2% do PIB. O montante de transferências federais reduzido entre 1988 e 1991, praticamente compensou a perda do que se estima que a União perdeu com o novo sistema tributário.

Outras medidas tomadas pelo governo federal em relação às dívidas estaduais e municipais junto ao Tesouro nacional, exigindo pagamento de parcelas de suas dívidas externas vencidas, limitando a concessão de aval para novas operações, cobrando juros das parcelas pagas pelo governo federal de dívidas externas contraídas, o Tesouro Nacional conseguiu reembolsar cerca de US\$ 700 milhões, em 1990.

Esse ajuste de relacionamento intergovernamental deveu-se, portanto, a um processo de descentralização que foi muito menos planejado e muito mais resultante do processo de restrição dos gastos do governo federal e da concessão de crédito ao setor público, para controlar o déficit e combater a inflação. Sobretudo a contenção da

despesa federal com investimentos e transferências intergovernamentais voluntárias, levou os governos estaduais e municipais a aumentarem sua arrecadação própria e as transferências constitucionais. Essa estratégia compensou em parte as restrições impostas pelo governo federal, mas, por outro lado, levou-os a assumirem maior quantidade de encargos, provocando distorções graves.

"Para começar, só por uma rara coincidência, em um determinado nível ou unidade de governo, coincidiram os ganhos de recursos tributários(mais impostos e mais cotas-parte) com as perdas decorrentes das menores transferências federais não tributárias, da obrigação de honrar dívidas contraídas junto ao Tesouro nacional e da assunção de despesas antes financiadas, no todo ou em parte, pelos governos superiores"(Afonso,1994:363)

Nessa situação perderam os governos estaduais que ganharam muito menos recursos tributários que os municipais e, ainda, como concentravam as transferências não tributárias recebidas pelo governo federal e o endividamento dos governos subnacionais, sofrem duramente as restrições para acesso a tais recursos.

Difícilmente podem ser avaliados os resultados desse processo de descentralização, uma vez que instalou-se uma prática desordenada condicionada pelas circunstâncias de redistribuição de recursos e encargos sem uma política de coordenação dos três níveis de governo. Embora os governos estaduais e municipais tenham assumido novas obras e a contratação de servidores, os programas de caráter nacional como infraestrutura, transportes rodoviários, energia elétrica e comunicações dependiam de planejamento e decisões supra-regionais.

"Dada a não exigência legal de uma contabilidade pública de custos (sequer são realizados os cruzamentos das despesas por categorias, funções de governo e fonte de recursos, bem como apuradas as metas físicas nos casos de fácil mensuração)"(Afonso,1994:365.

Além da inexistência de um plano de descentralização, o governo federal se omitiu no processo de prestar assistência técnica aos governos subnacionais e, portanto, não pôde analisar as dificuldades e os impactos produzidos em cada setor para avaliar as próprias políticas do governo. As análises dos especialistas em política

econômica apontam que o governo federal não teria assumido a descentralização fiscal, e, portanto, a ação do governo no relacionamento com os estados e municípios concentrou-se na política de estabilização econômica, compreendendo o controle e a redução do endividamento público estadual e municipal para conter o déficit público e a inflação.

As contas oficiais indicam que os estados e municípios de fato conseguiram reduzir sua participação no déficit global, gerando poupança própria e superávit primário médio de 0,6% do PIB. Entre 1985-88 e 1989-93 o déficit final dos estados e municípios caiu de 1% do PIB para apenas 0,15%, respondendo por somente 11% do déficit de todo o setor público. Em 1991 e 1993 a poupança própria dos estados e municípios foi suficiente para pagar todos os juros vencidos e ainda gerar um superávit final denominado de operacional, equivalente a 0,6% e 0,2% do PIB, respectivamente.

Mesmo com esses resultados considerados satisfatórios, as tentativas do Governo Federal de impor maiores restrições creditícias sempre esbarraram nas volumosas dívidas mobiliárias acumuladas pelos estados mais ricos. Ao enfrentarem crises de confiança de mercado e para contornarem controles das autoridades monetárias, os governos estaduais concentraram seus títulos colocados em mercados nas mãos de instituições financeiras que controlavam, comprometendo a saúde econômico-financeira destas. O Banco Central, por sua vez, sob pressão política, não só evitou medidas mais enérgicas, como ainda recomprou os títulos estaduais. Posteriormente foi aberta a possibilidade para o refinanciamento dessa dívida em 20 anos ou mais." (AFONSO, 1994:366)

É importante mencionar que os cálculos oficiais do déficit da dívida não incluem as operações realizadas fora do sistema bancário, como o financiamento de curto prazo, junto aos seus fornecedores e empreiteiras através de realização de déficits orçamentários, sendo os encargos financeiros cobrados de maneira implícita, através da superavaliação dos custos.

No campo da política tributária é que se revela a falta de integração entre os três níveis do governo brasileiro, agravada pelo fato dos estados e municípios terem autonomia para administrar seus tributos. Análises de membros do FMI apontam

equivocos da reforma tributária, apontando o ICMS estadual como um erro do sistema brasileiro, porque este não é um tributo próprio para as instâncias subnacionais.

A Constituição de 1988, no âmbito do sistema tributário, impôs mudanças profundas e que afetaram também políticas setoriais, como a industrial, a agrícola e a comercial. Ao vedar à União a concessão de incentivos por conta de impostos estaduais e municipais - como o fez, em larga escala, na década de 70, para tentar frear a aceleração de preços da cesta básica e para estimular os investimentos e os setores estratégicos (combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação) e conceder aos estados plenos poderes para legislar sobre o imposto, inclusive fixar alíquotas nas operações internas.

A despeito de o país ter experimentado diversos programas de estabilização na última década, raramente os governos subnacionais foram vistos como um agente participante e co-responsável, do mesmo modo que nunca colaboraram, nem foram chamados formalmente para tanto, com outras políticas, como as de demanda.

A conclusão da avaliação é no sentido de que o processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional. A começar, porque não resulta de um plano ou de um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas. O processo é circunstancial e toma por base a desconcentração de poderes e receitas promovida pela reforma tributária de 1988. Dessa forma, não se podia esperar coerência do processo de descentralização fiscal com os outros programas de reforma do Estado, pois tal coerência sequer é perseguida pelo Governo Central." (AFONSO, 1994:369)

As características do processo de descentralização em curso podem ser assim delineadas:

1. participação dos estados e municípios surpreendente frente aos padrões internacionais, seja em termos de arrecadação e disposição de receitas tributárias, seja na divisão das receitas e do consumo corrente, bem como do investimento fixo do governo federal, seja na autonomia para dispor sobre suas receitas e despesas, assim como para interferir direta ou indiretamente, na política

econômica nacional. A descentralização fiscal também está associada a uma profunda redistribuição regional dos recursos entre os governos subnacionais, que chega ao extremo, no caso dos estados, de promover uma distribuição estadual de suas receitas e despesas que compensa e até inverte a concentração da renda econômica e dos indicadores de bem-estar social;

2. processo de descentralização fiscal não envolve qualquer plano ou negociação nacional; o que se dá é a perda da qualidade e funcionalidade/ equidade e eficiência do gasto público;

A crítica desse processo não significa propor a recentralização fiscal, pois a maior participação dos governos subnacionais se refletiu em um processo de redemocratização do país. A questão que se coloca é de outra natureza : "*como sanear o setor público, estabilizar a economia, retomar o crescimento e combater a pobreza e, ainda, preservar e consolidar a descentralização fiscal no campo das finanças, e a democracia, no campo institucional ?.*" (Afonso, 1994:370)

CAPÍTULO III-OS PROJETOS FEDERAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO O PROMUNICÍPIO

Também na área da educação a descentralização veio se concretizando, desde a década de 70, após a implantação da Lei 5692/71, sem que houvesse um planejamento capaz de garantir as condições desse processo, apesar da plena vigência do Decreto-lei 200/67, que estabeleceria as bases do planejamento e da organização administrativa, visando alcançar a organização administrativa, os sistemas de planejamento em todos os seus níveis, incluindo as atividades de coordenação e controle, sem prejuízo da descentralização e delegação de competências. Na realidade, o governo federal foi aplicando cada vez menor volume de recursos no ensino fundamental, e os governos estaduais seguiram essa estratégia, deixando sob a responsabilidade dos municípios os encargos com o ensino de 1º grau, sem que fôssem redefinidas as diretrizes e os processos de implementação dessa política, apesar das constatações dos resultados que se produziam, em grande parte desfavoráveis.

Com a alteração constitucional de 1967, desvinculando a aplicação de recursos financeiros pela União e os estados, coube apenas ao município, a partir de 1969, o investimento de 20% da receita tributária e 20% do Fundo de Participação Federal. O resultado dessa medida foi a queda do investimento em educação, a nível da União, como se verifica no quadro abaixo:

**Quadro VII - Dispêndio da União com educação e cultura em porcentagem da
receita de impostos - Dados de Balanços**

<u>Ano</u>	<u>Percentual</u>
1960	9,9
1961	10,1
1962	11,6
1963	9,2
1964	9,4
1965	13,1
1966	9,6
1967	11,8
1968	8,3
1969	8,0
1970	7,3
1971	6,3
1972	6,4
1973	5,5
1974	5,2
1975	6,0
1976	7,0

FONTE: MELCHIOR, José Carlos de Araújo. IN: Projeto Educação. Brasília, Senado Federal, Fundação Universidade de Brasília, 1979, v.IV, p. 170

O percentual de investimentos da União cresce em 1972. No entanto, Melchior esclarece que isso se deve à inclusão das despesas de outros ministérios com ciência e tecnologia, na função de educação e cultura, causando uma aparente melhoria em termos de recursos., quando de fato as verbas gastas não se aplicam exatamente para o ensino superior, mas para empresas públicas e privadas. Também em 1975, foram feitas novas agregações, permitindo elevar o dispêndio.

Para Melchior, existe um processo de mistificação contábil, para alocar verbas na função de educação e cultura de todos os ministérios, de modo a não deixar que se conheçam os números exatos aplicados de fato nesse setor, pelo Ministério de Educação.

Essa prática denunciada por Melchior, na década de 70, continua sendo utilizada pelo governo federal, como demonstrou Velloso em trabalho mais recente (Cad. Pesquisa, São Paulo, no. 74, 1990, p. 20), indicando a distinção entre gastos e despesas com a função educação e cultura e com a manutenção e desenvolvimento do ensino e demonstrando que para essa categoria mais restrita, segundo a Lei 7348/85 que regulamentou o dispositivo constitucional introduzido pela Emenda Calmon, os recursos a serem aplicados no ensino regular ou supletivo em todos os graus seriam oriundos de um percentual mínimo da receita de impostos e não de outras fontes.

No caso dos estados, Melchior demonstra como a supressão da vinculação teve influência no decréscimo dos investimentos, havendo posteriormente uma retomada e elevação dos mesmos, conforme tabela a seguir.

Quadro VIII - -Dispêndio dos estados da Federação com educação e cultura em porcentagem da receita de impostos - Dados de Balanços

Ano	Percentual
1960	19,6
1961	21,6
1962	23,9
1963	19,5
1964	15,5
1966	24,3
1967	25,4
1968	22,1
1969	24,9
1970	24,8
1971	27,7
1972	29,0
1973	28,4
1974	29,4
1975	24,5
1976	31,1

FONTE: (MELCHIOR, 1979:172-73)

Apesar da desvinculação do percentual constitucional, a maioria dos estados foi sendo pressionada pelo próprio governo federal a assumir os encargos com o ensino de 1º grau.

Os estados mais pobres, segundo avaliação de Melchior, foram os que mais investiram, como foi o caso do Acre, Piauí, Pará, Paraíba e Sergipe (Melchior, 1979:175). Com os municípios o processo foi semelhante, sendo que para esses havia se mantido a exigência constitucional, a partir de 1969. No entanto, em 1978, a Lei 6.536 permitiu enfraquecer ainda mais o ensino fundamental, alterando a aplicação dos 20% do FPM que passaria à função de Educação e Cultura e não exclusivamente para o ensino de 1º grau como previa a Lei 5692/71. Com essa nova definição alterou-se também o Decreto no. 77.565 de 10/05/76 substituído pelo Decreto no. 81.967 de 13/07/78 que especificou a função de Educação e Cultura sob os títulos de Ensino Regular de Primeiro Grau, Educação Pré-Escolar, Assistência ao Educando, Educação Especial, Iniciação para o trabalho, Biblioteca.

Quadro IX - Dispêndios dos municípios com educação e cultura em porcentagem da receita de impostos até 1966, e em porcentagem da receita tributária entre

1967 a 1971 - Dados de balanços

Ano	Percentual
1960	21,6
1961	21,3
1962	17,4
1963	17,4
1966	20,5
1967	37,6
1968	49,8
1969	50,6
1970	50,6
1971	54,5

FONTE: (MELCHIOR, 1979:175)

O dispêndio dos municípios nesse período foi significativo, no entanto, insuficiente para atender a demanda de ensino de 1º grau, cujos indicadores apontavam no quinquênio 71/75 uma expansão de matrícula de apenas 4%, com um terço da população escolarizável fora da escola. Em fins de 1976 mais de 7 milhões de crianças de 7-14 anos não tinham acesso à escolarização, enquanto em 1970 eram 5,9 milhões os não- escolarizados. (Kerstenetzky, 1979: 19) Em termos de progressão entre a 1a. e a 2a. série, verificava-se uma perda de 50% dos alunos, nesse mesmo quinquênio.

Estudos sobre financiamento da educação no período de 1980 a 1985 realizados por Rezende (1989), indicam algumas distorções que de, algum modo, explicam, em parte, a manutenção dos índices insatisfatórios de escolarização. Há um processo de intransparência no funcionamento do aparelho estatal de forma geral que se manifesta, particularmente, no setor da educação, dificultando a análise e o acompanhamento da implementação dos planos, programas e projetos porque os dados reais das fontes de financiamento da educação e os custos de sua execução não têm correspondência com a realidade. De um lado os recursos da União destinados à educação, conforme Rezende, são na maioria das vezes, oriundos do salário-educação e das transferências feitas aos estados, Distrito Federal e municípios e totalizam 42% dos recursos dessa função. Por outro lado, as despesas registradas como gastos com a educação, pelos outros Ministérios, estão fora do que prevê a LDB, como gastos nesse setor. (Rezende, 1989 : 106)

Além dessas constatações, Rezende mostra como o governo federal desrespeita as determinações constitucionais e os dispositivos da emenda Calmon. Essa prática pode ser avaliada pelo quadro de evolução real dos gastos da União, (Rezende, 1989: 107) a um aumento pouco significativo a cada ano, com exceção do ano de 86 e 87, em que se alteram os valores significativamente. No entanto, vale lembrar que nesses anos houve troca de moeda e o processo inflacionário foi responsável pelo aumento dos custos de forma assustadora.

Quadro X - Evolução Real dos Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

ANO	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Ncz\$ dez/85)	Relativo 1980=100
80	3.790,06	100
81	6.787,11	179
82	2.840,87	75
84	4.028,04	106
85	4.299,78	113
86	14.174,73	374
87	16.963,59	448

Deflator: IGP - D1, FGV

Fonte : Quadros 2-24 - dados do orçamento

Obs. para 1987 foi utilizado o mesmo deflator de 86

É necessário não esquecer que o Brasil, nesse período, estava sob regime militar, com um projeto de desenvolvimento econômico e social, de algum modo, monitorado pelos Estados Unidos, que através da USAID e do BANCO MUNDIAL passaram a influir na definição da política educacional do país. Os estudos publicados por SAVIANI (1988) e GERMANO (1993) sobre o processo de elaboração e aprovação das Leis 5.540/68 e 5692/71 são fundamentais para a configuração do quadro econômico e político em que se concebeu e concretizou a nova legislação.

Como foi apontado anteriormente, o *Promunicípio* (Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal) foi parte desse conjunto de medidas de organização de um sistema educacional que, ao mesmo tempo fôsse adequado aos interesses econômicos vigentes, porém mantendo uma absorção controlada da demanda pelo ensino público em todos os níveis, de modo que os investimentos da União reduziam-se em lugar de crescerem e a responsabilidade pelo ensino de 1º grau passava à esfera que dispunha de menor volume de recursos, conforme estudos bastante divulgados dos analistas dessa área como Melchior(1979), Velloso(1990), Rezende(1989) e Sobrinho(1991).

O Promunicípio foi concebido como instrumento que viabilizaria as condições para que o município assumisse a responsabilidade com o ensino de 1º grau, enquanto ao Estado caberia definir diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira.

Segundo o Departamento de Ensino Fundamental o ensino municipal deveria ser organizado segundo os seguintes princípios:

- a) princípio do direito do homem à educação, que tem como corolário a universalização do ensino de 1º grau, e que gera esforços para a expansão quantitativa e para o melhoramento qualitativo do ensino;
- b) princípio da corresponsabilidade, que se deriva da coparticipação no desenvolvimento do ensino, seu corolário é a relação dinâmica entre os sistemas e entre todas as instituições que intervêm direta ou indiretamente no ensino de 1º grau. Ele determina as ações necessárias em termos de intercâmbio de experiências e de adoção de medidas relativas ao processo administrativo e ao processo de ensino-aprendizagem;
- c) princípio de flexibilidade, que se traduz na aceitação das desigualdades entre as necessidades de educação e as possibilidades dos municípios com relação à mesma. Disto resulta a diversificação de atenção e o ajuste de critérios, normas e diretrizes,

- tendentes a permitir a livre iniciativa na realização dos planos relacionados com o primeiro grau;
- d) princípio de coerência, que se manifesta no aspecto interno, na unidade de propósitos e de ação, para a consecução dos objetivos previstos. Em seu aspecto externo, este princípio leva à compatibilização das próprias ações com aquelas desenvolvidas por outros órgãos e instituições;
 - e) princípio de observância da lei, que deve situar as ações, a designação de recursos financeiros e das relações institucionais no marco das leis e normas que regem o ensino;
 - f) princípio de racionalização, que se manifesta pela realização das ações procurando obter a máxima qualidade e a máxima oferta do ensino, com o mínimo gasto ou expressado em termos, logrando o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis;
 - g) princípio de cooperação que se confunde com os próprios fins do *Promunicípio* (projeto de assistência técnica com ou sem cooperação financeira). A assistência técnica, de amplitude variada, deve procurar responder diretamente às necessidades indicadas pelos municípios;

Baseado nesses princípios, o projeto contempla o estabelecimento do processo de articulação entre os estados, através das secretarias de educação e seus municípios, com o propósito de expandir o ensino de 1º grau e de melhoria qualitativa.

Os objetivos específicos do projeto eram:

- a) implantação de um órgão de coordenação e assistência técnica ao ensino municipal em cada uma das secretarias de estado da educação;
- b) definição de uma legislação estatal supletiva que determina as responsabilidades que competem a cada Estado e a seus municípios para o desenvolvimento dos diferentes graus de ensino;
- c) prestação de assistência técnica sistemática às administrações municipais, com vistas à criação e ou modernização das respectivas estruturas administrativas de ensino e a elaboração e execução de planos municipais compatíveis com o planejamento educacional estatal;

- d) coordenação e fiscalização do ensino municipal, tomando para ela como base legal a legislação federal e estadual supletiva de ensino;
- e) cooperação financeira Estado-Município com vistas à expansão e ao melhoramento da rede municipal de ensino.

As metas definidas para o Promunicípio durante o período de 1975-1979 foram:

implantação e manutenção de órgãos de coordenação e assistência técnica ao ensino municipal, tanto no Departamento de Ensino Fundamental do Ministério de Educação e Cultura como na estrutura administrativa das secretarias de educação de vinte e um estados da federação;

prestação de assistência técnica aos 3.940 municípios brasileiros com o propósito de aperfeiçoar e desenvolver suas próprias redes de ensino e integrar as mesmas ao correspondente sistema estatal;

cooperação financeira indireta aos municípios, através das secretarias de educação e cultura dos diferentes estados;" (SOBRINHO, 1978, 13-14)

Conforme os pressupostos do projeto e suas metas fica delineada a prioridade do Ministério, que pretendia ao mesmo tempo transferir aos municípios a implementação da Lei 5692/71 no tocante ao ensino de 1º grau e criar uma adequada rede de estruturas administrativas, responsáveis por esse processo, porém subordinadas indiretamente às secretarias estaduais e ao próprio Ministério, através da coordenação do Departamento de Ensino Fundamental .

À coordenação nacional criada no DEF foram atribuídas as seguintes funções:

- *coordenação nacional, acompanhamento e avaliação do projeto;*
- *definição do plano geral de atividades a serem desenvolvidas para fazer uma efetiva coordenação do projeto;*
- *realização de encontros com os representantes dos órgãos estaduais, para estudar e debater as políticas e estratégias mais adequadas à implantação e implementação do projeto;*

- *negociação de convênios com os estados, dentro dos objetivos do projeto, com vistas à criação, estruturação ou reorganização do órgão de conexão entre as secretarias de educação e dos municípios;*
- *assistência e orientação técnica aos órgãos estatais responsáveis pela execução do projeto, assegurando a diversificação dos procedimentos e das medidas adotadas, com o fim de validar os estudos, as investigações e as diferentes ações que se empreendam, tendo presentes as diferenças regionais e as peculiaridades locais;*
- *realização de estudos e elaboração de documentos sobre o ensino municipal e sobre o nexos entre estados /municípios;*
- *vinculação com órgãos cujo âmbito de atuação se relacione com os objetivos do projeto;*
- *vinculação com a Assessoria Técnica do Departamento de Ensino Fundamental, submetendo-lhe seus planos e informes de trabalho para a apreciação e posterior aprovação dos mesmos pela Direção Geral do Departamento;*
- *organização de um arquivo atualizado relativo a todas as atividades da coordenação nacional do projeto, e elaboração de informes trimestrais e anuais das atividades desenvolvidas."*
(SOBRINHO, 1978, 15)

Foram criados órgãos estaduais responsáveis pela coordenação e assistência técnica ao ensino municipal, mantendo-se um fluxo permanente de assessoramento da União para os estados e destes para os municípios, sendo definidas como de sua responsabilidade inicialmente elaborar um diagnóstico do ensino de cada município, como ponto de partida para as "definições legais, programáticas e de assistência técnica." As suas atribuições para a execução do projeto, a nível do estado incluíam ainda :

- a) definição do plano geral de trabalho do órgão estadual responsável pela execução do projeto, plano que será submetido à apreciação do Departamento de Ensino Fundamental e posteriormente à aprovação do Secretário de Educação e Cultura do Estado;
- b) coordenação geral das atividades municipais de ensino;

- c) assistência técnica aos órgãos municipais de ensino;
- d) estudo de normas e critérios de funcionamento da rede municipal de ensino e proposta de cooperação às autoridades superiores para preparar a devida regulamentação;
- e) orientação à rede municipal de ensino, de maneira direta ou por intermédio de órgãos regionais, de conformidade com a legislação federal e com as normas estaduais complementares;
- f) realização de estudos sobre o ensino municipal e elaboração de documentos que sirvam de orientação às administrações municipais;
- g) vinculação com a Assessoria de Planejamento e com os demais órgãos da Secretaria de Educação, assim como com as entidades existentes no Estado cuja atuação se relaciona com o desenvolvimento dos municípios;
- h) acompanhamento e avaliação do projeto, a nível estadual, e elaboração de informes trimestrais e anuais das atividades desenvolvidas;

O Ministério da Educação e Cultura, através do Departamento de Ensino Fundamental, estabelecia convênios com os estados, definindo diretrizes, normas, competências e prevendo a cooperação financeira. Os estados, por sua vez, estabeleciam convênios com os municípios, orientando-os na criação, reestruturação e ou dinamização de seus serviços educacionais, para que a vinculação e a conjugação de esforços alcançasse resultado efetivo. (SOBRINHO, 1978, 15-16)

Como se constata, a nível da burocracia do setor da educação foram definidos os parâmetros para uma descentralização centralizada, que pretendia concretizar uma política de distribuição de recursos com a garantia de manter o controle sobre os estados e municípios. Até mesmo o plano de atuação do órgão coordenador a nível do estado era submetido, em primeiro lugar à aprovação do Ministério e, posteriormente, ao Secretário de Educação. Os critérios exigidos para a participação dos municípios no projeto eram diversificados, abrangendo um perfil daqueles que, de algum modo, já tinham um certo grau de desenvolvimento da sua rede de ensino, como municípios que destinavam recursos orçamentários para o ensino de 1º grau; ou, por outro lado, daqueles que não tinham recursos disponíveis para a expansão e a melhoria do ensino, sendo esses últimos a minoria entre os selecionados.

Para o ano de 1978, os critérios estabelecidos foram:

- a) destinação de pelo menos 20% dos seus recursos tributários e do Fundo de Participação, nos anos de 1976 e 1977, para o ensino de primeiro grau;
- b) matrícula no ensino municipal de primeiro grau, em 1977, superior a 600 alunos e a 20% da matrícula total do ensino de primeiro grau no município."
- c) capacidade de oferta de contrapartida em termos de recursos humanos e materiais, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos e metas do projeto.

Mediante a apresentação dos planos dos municípios aprovados, as coordenações estaduais realizavam uma compatibilização para a execução de algumas das seguintes metas:

- "a) assistência técnica da administração estatal aos municípios em áreas de ensino de primeiro grau;*
- b) expansão ou melhoria das unidades escolares de primeiro grau da rede municipal;*
- c) capacitação de professores da rede municipal que exercem o magistério de 1º grau;*
- d) aperfeiçoamento e ou atualização dos docentes em exercício da rede municipal envolvidos em ações do Promunicípio;*
- e) aperfeiçoamento e ou atualização de especialistas em exercício que estão participando do Promunicípio;*
- f) atualização dos representantes dos poderes executivo e legislativo e/ou dos técnicos de órgãos municipais de educação dos municípios em que se realizam as atividades do Promunicípio;*
- g) elaboração e implementação, por meio dos órgãos municipais de educação dos planos, programas e projetos destinados ao desenvolvimento do ensino de primeiro grau; " (Sobrinho, 1978, 18).*

Na realidade, o que se concretizava era uma política de municipalização do ensino, sendo destinado ao município o papel de executar um projeto elaborado e

coordenações estaduais. A dependência do município em relação ao estado não seria apenas financeira. A partir da recomendação do DEF no IV Encontro Nacional sobre o Ensino Municipal realizado em Natal, em 1978, foi definido que a municipalização não deveria se concretizar pela iniciativa do município, mas seria estabelecida pelo Estado através de legislação supletiva aprovada pela Assembléia Legislativa, na qual seriam fixadas as responsabilidades do próprio estado e dos seus municípios.

A avaliação do Promunicípio a nível nacional e dos estados realizava-se anualmente, fazendo o acompanhamento e controle da execução física e financeira e dos resultados alcançados. Ao final da sua execução no último ano, deveriam ser verificados os indicadores gerais da qualidade e eficiência do ensino municipal e dos sistemas estaduais de educação.

Segundo a avaliação apresentada por Sobrinho (1978,23) na Oficina Regional de Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe, realizada em Santiago, a descentralização administrativa resultante do processo de municipalização apresentava inúmeras vantagens, entre as quais citava:

- "a) o município é um precioso instrumento para a interiorização da ação governamental, através da execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento;*
- b) a valorização dos governos locais, a descentralização política, jurídica e executiva constitui uma resposta positiva, que tende a suprimir os obstáculos que tradicionalmente se apresentam na máquina administrativa;*
- c) a descentralização, força estimuladora da ação local, constitui um poderoso agente de mobilização da comunidade em favor de uma maior participação da solução dos problemas educacionais;*
- d) a descentralização permite uma melhor compatibilização dos planos, programas e projetos educacionais sob a responsabilidade das distintas esferas administrativas e da institucionalização das relações entre os estados e os municípios, assim como dispõe de informações e de conhecimentos mais objetivos sobre a realidade educacional. "*

A importância da avaliação de Sobrinho, na ocasião exercendo a Coordenação dos Serviços de Planejamento da Secretaria Geral de Educação, do

Ministério de Educação e Cultura, está sobretudo na possibilidade de se apreender a concepção do próprio Ministério, que dispoñdo de mecanismos financeiros e de planejamento, utilizava-se da estratégia da descentralização para garantir a convergência dos poderes locais e estaduais em torno da direção política do governo federal. Noutros termos, essa estratégia buscava fortalecer a hegemonia do governo federal, de algum modo já consolidada pelos aparelhos de coerção amplamente utilizados, desde o golpe militar. No entanto, mais do que isso, interessava a construção de um consenso ampliado, através de instrumentos utilizados no setor da educação e da cultura, que produziriam os resultados necessários à manutenção do *status quo*, durante muitas décadas.

Às Secretarias de Educação dos estados estavam sendo atribuídas a coordenação, assistência técnica, acompanhamento e avaliação da execução dos objetivos do Promunicípio pelos municípios. No entanto a maioria delas estavam ainda dando andamento às suas reformas administrativas para dar cumprimento à determinação da Lei 5692/71, em termos de modernização das organizações responsáveis pela administração educacional do país. Antes mesmo da nova lei do ensino, o Projeto 28 do I Plano Setorial de Educação e Cultura já havia definido a reforma administrativa que deveria ocorrer em todo o setor educacional atingindo os estados, Distrito Federal, Territórios e municípios. (ABIB, 1980)

Durante esse processo verificou-se que o próprio MEC e as Secretarias de Educação, com o apoio da Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (atual Seplan), contratavam firmas de consultoria e escritórios técnicos para a elaboração e execução dos seus Planos de Organização Administrativa, visando atender ao item "melhorar a administração e aumentar a eficiência do sistema de ensino de 1º e 2º graus" do Acordo de Financiamento 512-L-081 (MEC-USAID) para o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN).

Os exemplos dessa atuação muito direta dos tecnocratas do setor privado em termos de concepção do funcionamento do setor de educação são apontados por (ABIB, 1980:40). As consultorias foram dadas pelos seguintes escritórios:

CONCISA - Consultoria de Ciência Social Aplicada, do Rio de Janeiro (estrutura operacional da Secretaria de Educação em Goiás, março de 1975)

PROJED - Consultoria Educacional S/C Ltda, do Rio Grande do Sul (diagnósticos e planos educacionais dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul,

Amazonas, Terr. Fed. do Amapá etc) e Projeto Piloto de Reorganização de Superintendências Regionais de Educação e Cultura em Goiás (junho, 1975);

PLANASA - Planejamento e Assessoria Administrativa S.A. de São Paulo, atuando especialmente na área de desenvolvimento de recursos humanos para a administração;

J.CARVALHO, Consultores; Organização das Secretarias componentes do Poder Executivo - estados do Paraná e do Espírito Santo (1975/76); e as demais consultorias e escritórios técnicos citados neste item (PLANJETO - Planejamento e Projetos Ltda- Campinas S.P. ; Escritório Técnico J.C. Figueredo Ferraz Ltda. - Estudos de pré-inversão para o Estado do Rio Grande do Norte e para o Estado de Alagoas e CLAN S.A. - Consultoria e Planejamento - Municipalização do Ensino de 1º Grau e Racionalização Administrativa da Secretaria de Educação e Cultura da Bahia.

Alguns dos resultados dessas consultorias transformaram-se em "Modelo Conceitual de Organização das Secretarias Estaduais de Educação" apresentado aos Secretários de Educação presentes ao Encontro de Petrópolis (1974), quando também foi apresentado o resultado do diagnóstico de seis estados(RN, AL, BA, ES, SC, RS) quanto à organização das Secretarias de Educação e quanto ao seu relacionamento com o meio ambiente.

Variáveis quanto à organização

1. Atendimento dos objetivos
Grau de atendimento das metas estaduais de educação e definidas na legislação, nos planos e programas
2. Recursos financeiros
Fontes
Formas de uso

Consequências na organização

1. Desorientação na atuação, agravada pela falta de um sistema de informações;
2. Estabelecimento de objetivos desvinculados dos objetivos maiores; voltada para o atendimento de rotina ;
 1. Dificuldade para expansão, operação e manutenção do sistema;
 2. Improdutividade dos recursos humanos, por desestímulo; gigantismo da organização.

	(cont)
<p>3. Recursos Legais</p> <p>Todos os estudos englobados pela legislação estadual sobre educação e especialmente os decorrentes da Lei 5692/71.</p>	<p>1. Informalização de procedimentos operacionais e interferências externas;</p> <p>2. Administração a níveis de improdutividade duplicidade de atuação de órgãos e cargos.</p>
<p>4. Recursos humanos</p> <p>Aspectos quantitativos;</p> <p>Aspectos qualitativos</p>	<p>1. Tolhimento de atuação da organização e gigantismo;</p> <p>2. Limitação no alcance dos objetivos; atuação ineficiente.</p>
<p>5. Recursos Organizacionais</p> <p>Estrutura administrativa</p> <p>Funcionamento</p>	<p>1. Departamentalização, funcionamento isolado dos órgãos;</p> <p>2. Estruturas gigantes quanto ao número de unidades e servidores (média de 70% do total de servidores estaduais);</p> <p>3. Elevado grau de centralização, principalmente na figura do secretário;</p> <p>4. Precariedade de informações qualitativas e quantitativas;</p> <p>5. Inexistência de processo de planejamento</p>

<p>Variáveis quanto ao relacionamentocom o meio ambiente</p>	<p>Consequências na organização</p>
<p>1. Responsabilidade excessiva, Real participação do sistema estadual naprestação de serviços educacionais ao Estado</p>	<p>1.Estrutura gigante, burocratização baixa de produtividade;</p> <p>2.Centralização de decisões;</p> <p>3. Desvio das atividades dos participantes para atendimento de rotina.</p>

<p>2. Equilíbrio do sistema</p> <p>Flexibilidade para responder aos diferentes estímulos do meio-ambiente.</p>	<p>1. Departamentalização, levando ao crescimento da estrutura, gigantismo, burocratização;</p> <p>2. Centralização das decisões;</p> <p>3. Perda do controle do desempenho.</p>
<p>3. Dependência</p> <p>Grau de comando das Secretarias Estaduais;</p> <p>manutenção e expansão do sistema</p>	<p>1. Expansão em desacordo com a necessidade;</p> <p>2. Dificuldades de planejamento;</p> <p>3. Ação desvinculada dos objetivos.</p>
<p>4. Descentralização</p> <p>Poder de decisão da Secretaria Estadual de Educação, exercício efetivo do poder de decisão.</p>	<p>1. Concentração na ação direta, levando ao gigantismo; burocratização excessiva;</p> <p>2. Controle precário ou inexistente da atuação dos demais participantes do sistema estadual de educação</p>

Os estudos de pré-investimentos para os estados do Rio Grande do Norte e Alagoas estavam previstos no Acordo de Empréstimo 1067-BR firmado entre o Brasil e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento -BIRD, em 27/12/74. Esses estudos tinham o objetivo de permitir a generalização de sua metodologia de planejamento de desenvolvimento de recursos humanos e dos seus projetos educacionais para outros estados, sendo definida a possibilidade de seu financiamento pelo BANCO MUNDIAL (Bird) ou por outras agências financeiras.

No estudo de ABIB(1980: 45) está destacado o fato de que os resultados apresentados no relatório dos estudos sobre os dois estados são exatamente os mesmos, como demonstram os seguintes textos:

O Diagnóstico da situação escolar do Estado do Rio Grande do Norte revelou insuficiências e problemas do ponto de vista organizacional, que constituem um obstáculo à atuação rotineira da sua Secretaria de Educação, os quais provavelmente poderão inviabilizar a implementação dos programas propostos pelos Estudos de Pré-inversão.

Resumidamente pode-se atribuir à Secretaria o seguinte quadro de problemas:

- a) inexistência de uma política e de um processo de planejamento que orientem e integrem os objetivos do conjunto do Sistema de Ensino do Estado, face as diretrizes estabelecidas na Lei 5692/71;
- b) deficiências de informações básicas sobre o sistema educacional;
- c) insuficiência de recursos humanos, especialmente do ponto de vista de qualificação, tanto para as funções docentes quanto para as de apoio administrativo, técnico-pedagógico e gerenciais;

O Diagnóstico da situação escolar do Estado de Alagoas revelou insuficiências e problemas do ponto de vista organizacional, que constituem um obstáculo à atuação rotineira da sua Secretaria de Educação, os quais provavelmente poderão inviabilizar a implementação dos programas propostos pelos Estudos de Pré-Inversão

Resumidamente pode-se atribuir à Secretaria o seguinte quadro de problemas:

- a) inexistência de uma política e de um processo de planejamento que orientem e integrem os objetivos do conjunto do Sistema de Ensino do Estado, face as diretrizes estabelecidas na Lei 5692/71;
- b) deficiências de informações básicas sobre o sistema educacional;
- c) insuficiência de recursos humanos, especialmente do ponto de vista de qualificação, tanto para as funções docentes quanto para as de apoio administrativo, técnico-pedagógico e gerenciais;

d)insuficiente alocação de recursos para a atuação dos órgãos regionais, especialmente para as atividades de supervisão e orientação educacional, não se estabelecendo um efetivo apoio às unidades de ensino;

e)falta de instrumentos e de recursos para o desenvolvimento de uma política de recursos humanos consistente com os objetivos do sistema de ensino, especialmente em termos de um plano de cargos e salários;

f)processos administrativos rotineiros geralmente conduzidos dentro de procedimentos inadequados e burocratizados."

d)insuficiente alocação de recursos para a atuação dos órgãos regionais, es pecialmente para as atividades de su pervisão e orientação educacional, não se estabelecendo um efetivo apoio às unidades de ensino;

e)falta de instrumentos e de recursos para o desenvolvimento de uma polí tica de recursos humanos consistente com os objetivos do sistema de ensino, especialmente em termos de um plano de cargos e salários; processos administrativos rotineiros geralmente conduzidos dentro de procedimentos inadequados e burocratizados.

Além do trabalho dos escritórios técnicos contratados, a própria Coordenação de Assistência Técnica aos estados e ao Distrito Federal (CODEATED) do Departamento de Ensino Fundamental (DEF) do MEC apresentou o resultado do estudo sobre as estruturas das Secretarias Estaduais de Educação realizado em 15 estados (AM, PA, CE, RN, PB, PE, AL, BA, ES, MG, RJ, PR, SC, RS, MT) pelo consultor Dr. Livingston e o assessor Murílio A.Hingel, da Codeated/DEF, em que verificou-se uma semelhança de resultados entre os diagnósticos de décadas anteriores, refletindo a insuficiência de seu caráter técnico para apreender toda a dimensão política do funcionamento dessas estruturas. Segundo ABIB, à época integrante do grupo de consultores do MEC, " *as situações parecem se repetir ciclicamente, em torno de problemas semelhantes e propostas irrealistas de solução.*" (ABIB, 1980: 48)

Apesar de todas essas constatações, nos estados em que se concretizou o Promunicípio, estabeleceu-se um padrão de organização das Secretarias de Educação nos municípios, denominados de Órgão Municipal de Educação (OME), garantindo a generalização de uma concepção de que através de ações desse programa seriam alcançadas a melhoria e a expansão do sistema municipal e a integração estado e

município, conforme as prioridades do II PSEC (1975/79) que previam para a área do ensino municipal três projetos: operação escola, capacitação de recursos humanos e assistência técnica.

Os limites impostos pelas condições reais para a implementação do programa eram bastante conhecidos através dos resultados de estudos realizados pelo IBAM patrocinados pelo próprio Ministério da Educação e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República(SAREM), destacando-se entre outros: "Subsídios à municipalização do ensino de 1º grau" (IBAM,1976) e Atuação do Município no Ensino de 1º grau (IBAM,1972). Ainda assim, o programa expandiu-se, conforme indicam os quadros:

Quadro XI - Número de municípios atendidos pelo *Promunicípio* - 1975-1981

UF	Total de municípios	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total	% de atendimento
RO	7	-	-	-	-	-	-	7	7	100
AC	12	-	-	-	4	5	5	6	6	50
AM	44	-	-	-	7	9	12	14	14	32
RR	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	83	-	-	-	14	21	30	35	35	42
AP	5	-	-	-	-	-	-	2	2	40
Norte	153	-	-	-	25	35	47	64	64	42
MA	130	-	-	11	11	11	7	40	40	31
PI	114	-	-	16	24	39	67	67	67	59
CE	142	-	-	27	46	47	47	47	47	33
RN	150	11	19	28	39	49	49	53	53	35
PB	171	16	29	54	63	108	123	98	98	57
PE	164	-	32	43	56	72	76	76	76	46
AL	94	-	32	38	53	69	82	82	82	87
SE	74	11	16	44	55	74	74	74	74	100
BA	336	-	90	146	160	178	180	180	180	54
FN	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	1376	38	218	407	507	647	705	717	717	52
MG	722	150	150	150	200	230	320	330	330	46
ES	53	-	-	12	21	26	26	27	27	51
RJ	64	-	-	-	15	19	19	22	22	34
SP	571	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste	1410	150	150	162	236	275	365	379	379	27
PR	290	45	73	86	100	119	128	150	150	52
SC	196	-	-	-	21	45	55	60	60	31
RS	232	-	27	42	63	100	130	154	154	66
Sul	718	45	100	128	184	264	313	364	364	51
DF	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	55	-	20	20	25	30	38	53	53	96
GO	223	-	-	28	42	66	79	77	77	35
MS	55	-	4	10	15	20	30	55	55	100
C. Oeste	334	-	24	58	82	116	147	185	185	55
BRASIL	3.991	233	492	755	1034	1337	1577	1709	1709	43

FONTE: Relatório 1975-1981. MEC, Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus.

Quadro XII - Atividades Desenvolvidas pelo *Promunicípio* - Brasil - Período de 1975-1981

DISCRIMINAÇÃO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total
01. Aplicação de recursos (valores em Cr\$ 1.000,00)	25.090	34.628	97.647	150.318	286.331	441.533	612.143	1647690
02. No. de municípios	233	392	627	850	1337	1577	1588	1588
03. Alunos beneficiados	205233	807391	1608837	2241115	2744780	3302913	3429520	1433978
04. OME								
criados	27	55	87	113	141	164	31	618
institucionalizados	24	102	162	144	138	157	30	757
dinamizados	67	170	302	629	574	695	694	3131
equipados	83	202	334	246	343	164	77	1449
reestruturados		13		2	14			29
05. Planos Municipais								
diagnósticos elaborados	-	194	207	478	330	429	388	2026
planos elaborados	11	201	216	263	410	543	432	2076
planos aprovados	-	44	28	53	74	116	102	417
planos implementados	-	150	192	276	347	470	478	1913
06. Planos de Carreira								
Estatuto do Magistério								
elaborados	11	5	2	8	31	1	43	101
aprovados	-	6	6	8	28	-	1	49
implementados	-	-	-	8	4	1	1	14
07. Professores								
habilitação	-	4000	2070	1147	78	194	195	7684
aperfeiçoamento	40	15	140	264	536	158	214	1367
atualização	16	411	1641	4661	10708	11199	16405	45041
08. Especialistas								
habilitação	-	-	-	-	-	49	-	49
aperfeiçoamento	-	-	32	98	158	-	202	490
atualização	191	940	1916	1686	2276	2127	1309	10445

(continuação)

DISCRIMINAÇÃO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total
09. Escolas								
construídas/equipadas	31	73	187	253	399	429	326	1698
ampliadas/equipadas	9	101	187	162	120	90	108	777
reformadas/recuperadas	37	269	196	739	604	956	812	3613
equipadas	42	139	709	1089	1275	2296	1748	7298
10. Outros benefícios								
seminários técnicos dos OME p/dirigentes	1	-	2	3	5	4	-	15
aquisição de viaturas para transporte escolar e supervisão	-	1	11	-	-	-	-	12
aquisição de revistas e livros técnicos	246	194	1156	244	424	-	-	2264
elaboração, impressão, divulgação de documentos	-	-	1720	300	264	4	-	2288
aquisição, elaboração, impressão e divulgação de material de ensino- aprendizagem	-	-	124800	604	167404	7492	1742	302042
aquisição e distribuição de material escolar (giz, caderno, lápis, bor racha, régua)	-	11000 0	111648 85	184154	1503167	199000	-	3161206
aquisição de vagas em escolas particulares	-	-	-	-	-	876	1000	1876

FONTE - Relatório das SEC condensados no Relatório do Promunicípio 1975-1981 . MEC. Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus. 1981

Quadro XIII - Total de recursos por estado e sua aplicação no período de 1975-1980.

UF	Total aplicado (em Cr\$ 1000,00)	Total		Alunos beneficiados	Total de escolas				
		municípios atendidos	Nº		%	const.	ampl.	reform.	equip.
RO	3.000	7	100	-	-	-	-	-	
AC	13.243	6	50	23.209	13	8	21	33	
AM	18.710	14	32	169.749	44	13	17	-	
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	
PA	39.616	35	42	287.850	33	-	-	618	
AP	1.500	2	40	60	-	-	-	2	
Norte	75.529	64	42	480.868	90	21	38	653	
MA	41.233	40	31	803.595	43	-	-	92	
PI	55.268	67	59	686.330	27	48	27	353	
CE	85.453	47	33	501.424	87	-	-	253	
RN	62.393	53	35	168.527	133	89	118	102	
PB	103.719	98	57	772.730	76	11	31	137	
PE	98.408	76	46	2.102.466	216	19	668	200	
AL	104.282	82	87	69.860	27	88	193	347	
SE	124.484	74	100	447.032	114	-	6	-	
BA	153.358	180	54	1.533.993	172	7	-	1493	
FN	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nordeste	828.588	717	52	7.085.957	985	262	1043	2977	
MG	256.915	330	46	1.688.226	338	15	512	41	
ES	51.307	27	51	320.498	42	10	316	109	
SP	-	-	-	-	-	-	-	-	
RJ	39.570	22	34	600.338	13	37	41	105	
Sudeste	347.792	379	27	2.609.092	393	62	869	255	
PR	146.300	150	52	2.231.568	35	131	286	496	
SC	64.607	60	31	305.175	122	27	48	257	
RS	27.266	154	66	1.189.867	25	36	983	1831	
Sul	283.173	364	51	3.726.610	182	194	1317	2584	
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	
MS	26.649	55	100	19.000	17	-	6	460	
MT	43.398	53	96	20.717	-	106	118	247	
GO	87.561	77	35	397.575	121	132	222	122	
C. Oeste	157.608	185	55	437.292	138	238	346	829	
BRASIL	1.647.690	1.709	43	14.339.789	1698	777	3613	7298	

FONTE: Relatório do Promunicípio 1975-1981. MEC. Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus. 1981.

Os quadros acima indicam que, apesar de terem sido aumentados os recursos ao longo do período de sete anos (75-81), esse crescimento não foi

significativo, dado que a proporção entre recursos e municípios atendidos não foi levada em conta, conforme depoimentos dos próprios técnicos das Secretarias de Educação e do MEC nos relatórios apresentados em 1981 e 1982. Ao longo desse período a média de recursos gastos por município, alocados através do *Promunicípio*, sofreu um decréscimo, passando de Cr\$ 900.000,00 em 1975 para Cr\$ 100.000,00 em 1981, tendo ocorrido portanto uma redução de quase 88.9%.

Analisando ainda os dados dos quadros apresentados no relatório do *Promunicípio*, é possível identificar que a sua ação de algum modo extrapolou o número de municípios atendidos com recursos do projeto, considerando que estes totalizaram 1.709. No entanto, foram "dinamizados" ao longo do período 3.131 municípios, em termos de seminários, encontros, etc... Ainda assim, nem mesmo naqueles envolvidos com o *Promunicípio* constatou-se a alteração da situação do professor, mediante a implantação do Estatuto do Magistério, tendo ocorrido em apenas 14 a sua efetiva implementação. Essa constatação havia sido destacada em pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) sobre o Município e a Educação em que foram coletados dados dos municípios participantes e não-participantes do *Promunicípio*. No tocante à questão da remuneração, foi identificada a situação mais crítica em municípios em que se executavam as ações do *Promunicípio* (IBAM, 1981: vol 1 Tomo 1, p.99).

Nota-se, portanto, que a estratégia do projeto estava centrada em ações mais voltadas para a expansão física da rede e para a assistência técnica e administrativa, embora não se possa considerar tão significativa a primeira, pelo fato de predominarem, em pelo menos 70%, as construções de escolas de uma sala de aula, contribuindo assim para se generalizar na zona rural e na periferia urbana um padrão de atendimento restrito às primeiras séries do 1º grau e de qualidade limitada pelo tipo de funcionamento multisseriado das escolas, mas que era considerado significativo por permitir contabilizar o aumento da matrícula de 1º grau. No aspecto relativo à assistência técnica e administrativa, os relatórios dos estados sempre indicavam as dificuldades existentes no nível MEC-Secretarias Estaduais e no nível Secretarias Estaduais-Órgãos Municipais, dadas as deficiências anteriormente analisadas.

A aquisição de material de ensino-aprendizagem, embora alcance um total de 302.042 impressos, torna-se insignificante se comparada ao total de alunos beneficiados pelo projeto num total de 14.339.789 proporcionando menos de 1 impresso para cada aluno. O material escolar constituído de caderno, lápis, borracha e régua, também denominado de módulo escolar, mesmo sendo da ordem de 3.161.206,

também estabelece uma relação de benefício, em que cada aluno recebia menos de um módulo.

Esses dados em certa medida podem caracterizar os resultados desse projeto como ações capazes de produzir mais dividendos políticos aos prefeitos, vereadores e deputados que utilizam esses materiais em campanhas publicitárias, especialmente em anos de eleição, do que como medidas efetivas de melhoria do ensino na zona rural.

Apesar dos dados quantitativos serem utilizados na avaliação do Promunicípio, no período de 1975 a 1981, feita pelo MEC sem que seja apresentada uma análise sobre os mesmos, há também no mesmo documento uma identificação de problemas feita pelos técnicos das secretarias de educação e também do ministério, que podem ilustrar a relatividade dos resultados quantificados:

- -insuficiente contribuição atual do Promunicípio quanto a objetivos e recursos financeiros, visando à expansão e melhoria do ensino de 1º grau;
- -disfunções oriundas do centralismo técnico-burocrático do governo federal, materializando políticas e diretrizes através de "pacotes programáticos" (Pronasec, Prodasec, Promunicípio) com objetivos superpostos, nem sempre atendendo as prioridades locais, mas impondo a aplicação de recursos e procedimentos administrativos iguais para situações político-administrativas diferenciadas;
- -dependência técnico-administrativa das secretarias de educação e dos municípios ao planejamento e ações do ministério;
- -falta de legislação estadual supletiva;
- -falta de participação responsável das prefeituras na execução do projeto;
- -falta de gerência para a execução financeira e prestação de contas;
- -falta de definição de uma política de municipalização;
- -falta de assistência técnica do Ministério de Educação e Cultura;
- -instalações físicas precárias e carência de equipamento escolar básico causando déficit de atendimento à demanda de 1º grau;
- -elevado número de professores leigos;
- -falta de elementos qualificados para compor as equipes municipais;
- -mobilidade dos professores e pessoal treinado dos órgãos municipais;

- -supervisão insatisfatória e com assistência indireta ao professor;
- -dificuldade de transporte para as equipes municipais desenvolverem o trabalho de supervisão;
- -falta de incentivo financeiro para o magistério da rede municipal;
- -currículo imposto com terminologia desconhecida e de difícil apreensão pelo professor;
- -pobreza de material didático à disposição do professor e do aluno do meio rural;
- -baixa produtividade do ensino com alto índice de repetência, evasão, elevada distorção idade-série, classe multisseriada.(Relatório MEC, 1981)

Todas as regiões participantes do Promunicípio apresentaram suas sugestões para solução das dificuldades identificadas, a maioria delas podendo ser classificadas como medidas pontuais como : "valorizar o magistério municipal, vivenciar o planejamento participativo, integração das ações do MEC relativas aos municípios, através das coordenações estaduais do Promunicípio, observância das prioridades regionais estabelecidas no III PSECD, direcionamento de esforços para os aspectos relacionados a recursos humanos, assistência técnica aos municípios." Somente uma sugestão contemplou a questão mais ampla da municipalização, apontando a necessidade de se definir uma política e critérios de municipalização. (Relatório MEC,1981,41-47)

Essa evidência de consenso sobre o processo desencadeado pelo ministério, estando clara a solicitação de mais assistência, denota a incipiente situação local, na maioria dos municípios, que ao mesmo tempo sentia-se incomodada pela administração centralizada, mas buscava nos recursos federais e na direção técnica dos órgãos superiores a compensação para as deficiências da região, mesmo porque não existiu durante a ditadura a possibilidade de uma reação mais generalizada em relação a Lei 5.692/71 e à sua definição sobre o ensino de 1º grau.

Algumas formas de trabalho utilizadas pelo MEC, como encontros, seminários, simpósios e divulgação de estudos tinham o objetivo de consolidar a concepção de municipalização, ajustando-a ao longo do desenvolvimento do programa e, portanto, garantindo o máximo de convergência possível. Antes mesmo do início de sua implantação, esses eventos foram se reproduzindo, promovidos pelo próprio governo através de seus ministérios e secretarias e pelas instituições de algum modo vinculadas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e a

Secretaria de Articulação com os estados e municípios (SAREM). Destacam-se dentre muitos os seguintes eventos:

Ano	Instituição/ Local	Patrocínio	Evento	Período
1973	IBAM-RJ	Min. Planejamento (atual SEPLAN)	Simpósio sobre e Geral as intergovernamentais	Coordenação 26 a 28/10 relações
1974	IBAM	SAREM	Publicação do de pesquisa sobre as relações intergovernamentais: Estado e Município	
1974	DEF Petrópolis	- MEC	VII Encontro de Secretários de Educação e Representantes	21 a 25/10
1975	IBAM	SAREM	Simpósio Nacional sobre Programas de Articulação com os municípios	20 a 24
1975	DEF Brasília	- MEC	I Encontro Nacional sobre Ensino Municipal	17 a 19/12
1976	DEF Aracaju	- MEC	II Encontro Nacional sobre Ensino Municipal	05 a 09/07
1977	DEF - Belo Horizonte	MEC	III Encontro Nacional sobre Ensino Municipal	23 a 27/05
1978	DEF - Natal	MEC	IV Encontro Nacional sobre Ensino Municipal	

A série documental apresentada pelo DEF para estudos e debates nesses encontros constituiu-se de conferências apresentadas por técnicos e especialistas do próprio MEC ou convidados para participarem desses encontros, entre vários a Diretora do DEF e seus assessores, Anna Bernardes da Silveira Rocha, Eurides Brito, Murílio de Avellar Hingel, Jorge J. Abib, Maria Cleusa Guerra, Godofredo José Campos Nadler, Gildo Willadino, Maria Helena Alves Garcia, especialistas do IBAM, Ana Maria Brasileiro e Diogo Lordello Melo, e de outros órgãos como SUDAM, SUDENE, SUDECO, SAREM, E CNRH. O conjunto de documentos do *Promunicípio* era:

- -O Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal;
- -O Município na Lei 5692/71;
- -Operacionalização do Promunicípio;
- -Financiamento para e pelo Município;

- -O artigo 58 da Lei 5692/71 e a Municipalização do Ensino de 1º Grau;
- -Subsídios para um Modelo de Municipalização do Ensino de 1º Grau;
- -Atuação dos municípios Brasileiros no Ensino de 1º Grau - Relações Intergovernamentais;
- -Estatísticas Educacionais e a Participação dos municípios no Ensino de 1º Grau;
- -Especificações Educacionais para Construções Escolares na Zona Rural;
- -Carta Municipal de Ensino;
- -Diretrizes Curriculares para o Ensino de 1º Grau na Zona Rural;
- -A Supervisão Escolar - Fundamentação Teórica;
- -A Supervisão Escolar no Ensino Municipal - Proposição de Modelo;
- -O Professor Não-Titulado.

Além dos Encontros de Ensino Municipal, realizaram-se, no período 74-78:

- *“Cinco Encontros, de Planejamento Educacional com assessores chefes das equipes estaduais de planejamento educacional, diretores de departamentos de ensino de 1º grau e representantes das câmaras de planejamento dos Conselhos de Educação;*
- *Três Encontros de Secretários de Educação e Assessores de Planejamento das Secretarias de Educação e Territórios Federais para o estudo da problemática local da gestão dos sistemas territoriais de educação e para a fixação de diretrizes de aplicação de recursos provenientes do DEF e de outros programas como o Polamazônia.;*
- *Quatro Encontros de Diretores de Departamentos de Ensino de 1º Grau para aprimorar a gestão administrativa do ensino de 1º grau nos estados, territórios e Distrito Federal, tendo abordado temas relevantes, como gerência por objetivos; avaliação do rendimento escolar; dinâmica de funcionamento do Programa do Livro Didático- Ensino Fundamental; formação especial; desenvolvimento de novas metodologias de ensino; troca de experiências pedagógicas relevantes em execução nos vários sistemas de ensino.” (MEC/DEF, 1979)*

O que estava em construção era a hegemonia dos grupos militares e civis que ocupavam o poder desde o golpe de 64, e o II PSEC era o instrumento político utilizado no setor da educação que iniciaria a implementação da estratégia da participação de forma a aumentar o grau de adesão aos projetos governamentais, por parte dos segmentos sociais responsáveis pela execução das políticas já definidas.

Segundo a perspectiva da Coordenação de Organização e Funcionamento de Agências Educativas da Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da Secretaria de Ensino de 1. 2º grau, embora existindo escassez de recursos e dificuldades oriundas da deflagração de vários programas e projetos voltados para a zona rural e periferias urbanas, o Promunicípio favoreceu:

" a formação , ao nível dos governos estaduais e municipais, de vigorosa consciência de municipalização do ensino de 1º grau e da necessidade de se ampliar o esforço cooperativo e integrado empreendido pelos três níveis de poder público para esse fim;

- ao desenvolvimento de novas experiências pedagógicas, elevando a qualidade do ensino;

- a criação, ao nível dos municípios, de estruturas organizacionais de apoio aos programas educacionais ." (MEC, 1981, 48)

É evidente que o Promunicípio teve a função de disseminar essa concepção de descentralização coordenada de forma centralizada e que o Ministério tinha conhecimento das limitações políticas e econômicas para a atuação dos órgãos municipais a nível local. Avaliações sobre as possibilidades e obstáculos à municipalização já haviam sido feitas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal em 1980 e o próprio MEC em sua avaliação do Promunicípio em 1982 registrava aspectos muito convergentes em relação à análise do IBAM.

A descentralização da educação para o nível municipal sem a reforma tributária seria um obstáculo ao cumprimento da determinação legal pelos municípios na avaliação do IBAM, do MEC e do próprio Ministro da Educação Eduardo Portella em 1980, que dizia : *"O aparato legal que entregou o ensino de 1º grau aos municípios, e o 2º grau aos estados não percebeu ou não quis perceber, que estava empacotando o maior presente de grego de toda a história da educação brasileira. Principalmente*

porque esta delegação coincidia no plano tributário, com providências altamente centralizadoras" (Portella, 1980).

Na pesquisa do IBAM em 234 municípios ficara evidente que os municípios pequenos e médios haviam sido minoritários no processo de seleção do Promunicípio, reforçando a situação de discriminação que privilegiava os municípios com condições financeiras mais favoráveis e agravando o quadro da educação no meio rural nos municípios das áreas mais carentes, identificado como muito crítico em relação ao atendimento da demanda, ao rendimento escolar, à habilitação dos professores leigos, à evasão escolar, falta de recursos didáticos e equipamentos, à remuneração do professor, os conteúdos e os métodos de ensino, e à interferência de padrões clientelistas no repasse de recursos feitos pelas Secretarias de Educação aos municípios.

O aspecto político era destacado nos relatórios de avaliação do Promunicípio dos estados condensados na avaliação do MEC de 1982, indicando a subordinação dos Órgãos Municipais de Educação às definições políticas do prefeito e seu grupo de sustentação política. A autonomia desses órgãos era considerada inexistente sobretudo nos municípios de porte médio e pequeno. Nos municípios maiores, com secretarias mais estruturadas havia uma certa independência, principalmente quando estavam no cargo dirigentes mais respaldados politicamente.

A superposição de programas e projetos estaduais e federais no âmbito do município, convergindo nos órgãos municipais e exigindo resultados onde não havia infra-estrutura necessária tornava a capacidade dos mesmos ainda mais comprometida. Sem terem participado da sua concepção, sem pessoal suficiente e qualificado para gerenciar essas ações, os órgãos municipais acabavam contribuindo para a não consecução de grande parte dos seus objetivos.

Embora reconhecendo toda essa problemática, as recomendações técnicas do MEC limitavam-se ao âmbito da instrumentalização das secretarias de educação para a realização de diagnósticos municipais da educação, elaboração de Plano Municipal de Educação articulado ao Plano Estadual, supervisão do ensino e outras medidas no sentido de racionalizar o funcionamento das estruturas e implementar uma ação integrada dos órgãos estaduais e federais junto aos órgãos municipais.

Para que se possa avaliar o investimento feito pelo MEC no sentido desse ajuste das estruturas e na consecução dos seus objetivos é interessante enumerar todos

os projetos desenvolvidos pelo DEF no período de 1974/78, conforme seu próprio relatório. Para o ensino de 1º grau os seus objetivos eram:

Objetivo Geral - Universalizar progressivamente o ensino de 1º grau, na faixa dos sete aos 14 anos, atingindo a taxa de 90% no período.

Objetivos Específicos:

- Estender a escolaridade nas zonas urbanas as oito séries do 1º grau, atendendo às peculiaridades regionais ou locais, considerada a possibilidade de antecipar a terminalidade real para seis ou sete séries.
- Expandir a escolarização nas zonas rurais, de acordo com as potencialidades e especificidades de cada região do País, procurando assegurar, pelo menos, quatro séries de educação fundamental.
- Melhorar a produtividade deste nível de ensino pela redução dos índices de evasão e repetência escolar, de forma integrada com outros setores das atividades social e econômica.
- Corrigir progressivamente a distorção existente na relação idade/série escolar, especialmente nas quatro primeiras séries.

Os projetos executados pelo DEF e a distribuição de recursos podem ser avaliados pelo seguinte quadro:

**Quadro XIV - RECURSOS FINANCEIROS - PROGRAMA DEF 74/78 1º GRAU
SEGUNDO PROJETOS PRIORITÁRIOS DO II PSEC 74/78**

Projetos Prioritários	OE	CRH	RC	NM	AT	TOTAL
OperaçãoEscola (OE)	1.370.375.933	-	-	-	-	1.370.375.933
Op.Escola Mun	441.244.765					441.244.765
Promunicípio	177.046.106	14.958.016		122.880.378		314.884.500
Seprem	5.000.000					5.000.000
Poloamazônia/DEF	152.523.207	4.368.893			407.200	157.299.300
EixosViároseNUC	5.100.000					5.100.000
Faixas de Fronteiras	5.500.000					5.500.000
Proj.IntnosTerrit.	4.000.000					4.000.000
Manut.Ens.Territ.	5.000.000					5.000.000
Cap. Rec. Humanos (CRH)		197.610.510				197.610.510
Rev. Esc. Normais		6.000.000				6.000.000
Hapront		15.251.100				15.251.100
Avanço		3.956.000				3.956.000
Manut.CentroTrein.		15.225.000				15.225.000
Laborat.Currículo		3.985.026				3.985.026
Prodiarte		2.020.000				2.020.000
Ref. Currículo (RC)		101.690.066				101.690.066
Novas Metodologias (NM)		57.820.300				57.820.300
Banco de Objetivo		6.229.200				6.229.200
SMEA (materiais ensino)				3.000.000		3.000.000
Assist. Técnica (AT)					72.443.500	72.443.500
Censo Escolar					28.200.000	28.200.000
Total/Projeto	2.165.790.011	257.369.519	107.695.092	67.049.500	223.931.078	2.821.835.200
Adm. DEF						86.377.900
Total	2.165.790.011	257.369.519	107.695.092	67.049.500	223.931.078	2.908.213.100

FONTE: CODEAC/DEF . MEC/DEF, 1979.

A especificação dos projetos prioritários permite constatar como a concepção de planejamento educacional e de administração de sistema estava demarcada por uma concepção burocrática e tecnicista que ensejava a fragmentação do conjunto dos níveis de ensino e, ao mesmo tempo, tentava integrá-los através de ações superpostas e pulverizadas, que incidiam sobre o ensino de 1º grau, principalmente, produzindo resultados os mais contraditórios.

A própria estrutura do Departamento de Ensino Fundamental refletia essa compartimentação inadequada, compreendendo a Divisão de Atividades Auxiliares, que abrangia inicialmente os Setores de Serviços Gerais, de Pessoal e de Administração Financeira e Contabilidade e o Setor de Informação e Consulta. Outro segmento da estrutura do DEF estava dividido em Coordenações de Planejamento (CODEPLAN), de Assistência Técnica aos Territórios Federais e Fronteiras (CODEATEF), de Avaliação e Controle (CODEAC) e de Programas Especiais (CODEPES), de Ensino (CODEN), a de Educação Pré-Escolar (CODEPRE) e a do Programa de Arte na Educação (PRODIARTE)

Especificação dos projetos conforme o relatório do DEF de 1979.

Operação Escola

Objetivo: ampliar a oferta de vagas no ensino de 1º grau, através da expansão e melhoria da rede física de estabelecimentos de ensino estaduais.

Operação Escola nos municípios

Objetivo: ampliar a oferta de vagas no ensino de 1º grau, através da expansão e melhoria da rede física de estabelecimentos de ensino municipais.

Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio)

Objetivo: promover a articulação permanente entre as administrações estadual e municipal, como forma de assegurar a progressiva passagem para os municípios de encargos e serviços de educação de 1º grau.

Sistema Especial de Promoção Educativa do Menor

Objetivo: assegurar aos menores "culturalmente desfavorecidos" um atendimento educacional de 1º grau especial quanto a conteúdo e regime de funcionamento.

Poloamazônia/DEF

Objetivo: expandir e melhorar a oferta de ensino de 1º grau nos municípios abrangidos pelo Programa de Desenvolvimento de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia.

Projetos Integrados nos Territórios(72/74)

Objetivo: expandir e adequar a rede escolar física dos territórios federais em face das propostas locais de implantação da Lei 5692/71.

Ação Supletiva para Manutenção da Rede de Ensino dos Territórios

Objetivo: melhorar os padrões de desempenho dos recursos humanos envolvidos diretamente com o ensino de 1º grau.

Projetos Integrados nos Eixos Viários e Núcleos de Colonização

Objetivo: oferecer condições mínimas de escolarização básica às populações residentes ao longo da rodovia Transamazônica.

Desenvolvimento de Ensino de 1º Grau na Faixa de Fronteiras

Objetivo: fortalecer o ensino de 1º grau nos municípios localizados na faixa de fronteiras brasileiras, de modo a integrar as populações residentes aos valores e princípios que garantam a unidade nacional.

Reformulação de Currículo para o Ensino de 1º Grau

Objetivo: aperfeiçoar os procedimentos e mecanismos de planejamento e execução curricular; assistir tecnicamente aos órgãos da administração central dos sistemas de ensino encarregados do planejamento curricular e da supervisão de ensino.

Laboratório de Currículo

Objetivo: realizar estudos e experiências educacionais que subsidiem os sistemas de ensino no processo de planejamento e execução de currículos para o ensino de 1º grau.

Programa de Desenvolvimento Integrado da Arte na Educação (Prodiarte)

Objetivo: integrar os esforços educacionais aos de preservação da cultura popular, através da utilização dos recursos da comunidade no ensino de Educação Artística.

Capacitação de Recursos Humanos para o Ensino de 1º Grau

Objetivo: habilitar, aperfeiçoar e atualizar professores e especialistas em exercício; assistir tecnicamente aos órgãos de administração central dos sistemas de ensino encarregados do desenvolvimento de recursos humanos para o 1º grau.

Revitalização das Escolas Normais

Objetivo: reorganizar a estrutura e funcionamento das escolas que mantêm cursos de formação de professores ao nível de 2º grau, transformando-as em agências de treinamento ajustadas às mudanças requeridas no ensino de 1º grau.

Habilitação de Professores Não-Titulados (Hapront)

Objetivo: habilitar professores leigos em exercício nas quatro primeiras séries do 1º grau, através de módulos instrucionais ajustados às realidades de cada sistema de ensino.

Avanço

Objetivo: elaborar material específico para treinamento de professores e administradores escolares em assuntos de natureza pedagógica e administrativa relevantes à melhoria do ensino e do planejamento escolar.

Manutenção dos Centros de Treinamento

Objetivo: dotar os Centros de Treinamento de recursos financeiros necessários à manutenção de suas atividades de capacitação de recursos humanos para o ensino de 1º grau.

Desenvolvimento de Novas Metodologias Aplicáveis ao Ensino de 1º Grau

Objetivo: elevar as taxas de promoção da 1a. para a 2a. série, através da melhoria do rendimento escolar e da redução das taxas de abandono na 1a. série; reduzir as taxas de distorção idade/série, através da aceleração da escolaridade dos alunos defasados.

Banco de Objetivos

Objetivo: subsidiar o processo de planejamento curricular, em seus vários níveis, com uma coleção de objetivos instrucionais para as oito séries do ensino de 1º grau.

Sistema de Materiais de Ensino-Aprendizagem

Objetivo: dotar as escolas de 1º grau de materiais de ensino-aprendizagem necessários à implementação de seus currículos plenos; assistir tecnicamente aos sistemas de ensino na montagem e desenvolvimento de seus sistemas de materiais de ensino-aprendizagem.

Assistência Técnica e Financeira às Unidades da Federação na Área do Ensino de 1º Grau.

Objetivo: aperfeiçoar os procedimentos de planejamento e execução de planos, programas e projetos.

Censo Escolar

Objetivo: Instrumentar o planejamento educacional com dados e informações localizadas sobre a demanda e oferta de ensino de 1º grau." (MEC/DEF,1979:24-25)

Conforme a avaliação do DEF, o detalhamento desses projetos ao nível local foi efetivado através dos mecanismos técnicos e administrativos do departamento para :

“distribuir os recursos por unidades federadas segundo critérios de correção dos desequilíbrios regionais e progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino de 1º grau do biênio anterior; disciplinar e orientar a definição das prioridades locais; e elaborar os projetos estaduais e municipais.” (MEC/DEF,1980:21)

Esse procedimento consistia na elaboração de um documento técnico denominado Sistemática Operacional, do qual constavam as diretrizes e formas de apresentação e execução dos projetos e dos requisitos de aplicação financeira. Para se efetivar esse planejamento eram realizadas reuniões e encontros com os técnicos e especialistas responsáveis pelos diferentes projetos. Essa programação era formalizada através de convênios firmados entre o DEF e as administrações locais, sendo feito acompanhamento e controle da aplicação dos recursos.

Para o DEF, no período de 1974-78, houve uma melhoria significativa dos padrões de desempenho técnico-administrativo nos sistemas de ensino mediante as ações das equipes estaduais nos processos de tomada de decisão e de gestão administrativa e financeira. As atividades sugeridas pelo DEF para as equipes estaduais eram:

- elaboração ou atualização e detalhamento programático de planos estaduais de Educação;
- definição e implementação de modelos de reorganização e otimização do uso da rede física;

- definição e implantação de modelos de organização escolar;
- estudos alternativos de desenvolvimento do ensino na zona rural;
- estudos alternativos sobre despesas estaduais e municipais com o ensino de 1º grau;
- estudos alternativos de mercado de trabalho na área do 1º grau para definição de política de desenvolvimento de recursos humanos;
- estudos sobre política de salários e de estímulos ao magistério do ensino de 1.º grau;
- estudos alternativos sobre custos de ampliação da oferta de vaga de 1º grau." (MEC/DEF, 1980:31)

Em relação à expansão do atendimento escolar, o DEF registrou os resultados quanto à construção de prédios escolares, indicando o número de escolas por esfera administrativa e por região.

Quadro XV - Construção de prédios escolares, por esfera administrativa - 1974-78

Produtos	Estadual		Municipal		Total	
	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural
oito séries	196	-	-	-	196	-
séries iniciais	878	591	-	2.972	878	3.563
séries finais	41	-	-	-	41	-
Salas de aula	6078		5803		11.881	

FONTE: CODEAC/MEC

Quadro XVI - Construção de prédios escolares por região - 1974/78

Produtos	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
oito séries	43	65	22	34	32
séries iniciais	611	2480	580	526	244
séries finais	4	25	6	6	-
Salas de aula	1.302	5.914	1.858	1.917	890

Fonte: CODEAC/MEC

Além das construções, a expansão do atendimento escolar incluiu a ampliação de prédios escolares, crescendo a rede estadual de 1.871 salas de aula e a rede municipal de 607, totalizando 2.478 novas salas. A maior concentração dessas salas ocorreu na região nordeste com 1474. A região norte ampliou 253 salas, a região sudeste 208, a região sul 193 e a região centro-oeste 350. O maior número de salas ampliadas ocorreu em escolas das primeiras séries.

A reforma e/ou recuperação de prédios escolares atingiu 3.023 salas na rede estadual e 2.640 na rede municipal, totalizando 5.663 nas duas redes. Os equipamentos necessários ao funcionamento das unidades escolares foram destinados a 5.578 salas da rede estadual e 3.017 da rede municipal, totalizando 8.595 salas, assim distribuídas pelas regiões: norte - 1082, nordeste- 3896, sudeste- 1330, sul- 1079 e centro-oeste -1208.

Outra estratégia de expansão utilizada pelo MEC foi a seguinte: "a locação integral ou parcial de prédios escolares e a aquisição de vagas voltaram-se para suprir deficiências da rede estadual, através da utilização ociosa dos estabelecimentos particulares de ensino. Além de aumentarem a matrícula pública, estas ações se constituíram em um amparo financeiro indireto às entidades particulares, contribuindo para a manutenção de suas atividades. Essas duas alternativas foram utilizadas por algumas secretarias de Educação do Norte e Nordeste não só pela situação da rede de ensino, mas, principalmente, por possibilitarem uma expansão mais imediata da oferta de vagas com um menor dispêndio de recursos a curto prazo. A locação de 428 prédios na zona urbana e a aquisição de vagas em 538 escolas, disciplinada esta última por normas dos competentes conselhos de Educação, permitiram a oferta de novas matrículas e a continuidade de estudos destacadamente nas últimas séries do 1º grau e na região Nordeste."(MEC/DEF,1980:42)

A melhoria do atendimento escolar, segundo o DEF, deu-se através da utilização de metodologias específicas para elevar as taxas de promoção da 1a. para a 2a. série, a distribuição de materiais de ensino, atendimento suplementar a alunos com carências alimentares e de saúde, treinamento de professores alfabetizadores e de classes de aceleração, as atividades de supervisão e desenvolvimento curricular, e a capacitação de recursos humanos. Foram repassados recursos federais às 26 unidades federadas para a complementação salarial de especialistas envolvidos no desenvolvimento de atividades técnicas. Também nos estados como Acre, Amazonas, Paraíba e Espírito Santo, houve

transferência de recursos para o pagamento de 11.217 professores, 2.622 especialistas e 1.751 funcionários de apoio administrativo de suas escolas.

Os dados apresentados pelo CODEAC/MEC em termos de matrícula de 1º grau apontam uma variação de 15,6% no período de 1973-1978. A taxa de escolarização em relação à população escolarizável foi de 71,0 (1973) e de 76,0 (1978), enquanto a taxa de aprovação na 1a. série passou de 72,8% para 81,1% , ocorrendo um pequeno aumento da taxa de repetência que era de 23,3% em 1973 e passou para 26,5 (1978).

Esses elementos e mecanismos de fundamental importância para o efetivo funcionamento dos órgãos municipais e a expansão da rede municipal parecem ter peso relativo se comparadas as realidades de diferentes estados em que se implantou o Promunicípio, o que uma vez mais coloca em evidência os demais condicionantes econômicos e políticos que ultrapassam a dimensão técnica dos problemas educacionais.

A análise de alguns aspectos da implantação do Promunicípio em alguns estados das regiões norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul permite identificar um quadro geral em relação ao funcionamento dos órgãos municipais de educação em termos dos seus objetivos, resultados alcançados e obstáculos.

Em alguns desses estados, como Pernambuco, Alagoas, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, as iniciativas no sentido da assistência técnica aos municípios antecederam a própria implantação do Promunicípio, a partir de 1975 (COSTA, 1977:95) Essas experiências, de algum modo, constituíram-se como referência para outros estados no VII Encontro Nacional de Secretários de Educação e Representantes de Conselhos de Educação no qual foi introduzida pelo DEF/MEC a idéia de transferir aos governos locais as responsabilidades com o ensino municipal, sendo essa compreensão o que se passou a denominar de municipalização, desde a promulgação da Lei 5692/71 que definiu no seu artigo 58:

“A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus municípios nos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação de recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único - As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”.

No debate que se deu durante o evento mencionado, os estados participantes indicaram a necessidade de estudos da realidade dos municípios através de levantamento dos recursos financeiros, humanos e materiais empregados pelo Estado, dos recursos municipais e de outras fontes, para que se iniciasse a progressiva transferência de encargos educacionais aos municípios. Além dessa condição, a criação de órgãos responsáveis pela assistência técnica necessária aos municípios foi apontada como indispensável.

Essas são indicações de que do ponto de vista dos Secretários de Educação dos estados tratava-se de realizar com certa cautela a municipalização do ensino de lo. grau, mesmo porque estavam conscientes da escassez de recursos para uma transferência completa. A sistemática de transferência de recursos federais e estaduais para os municípios deveria estar baseada em convênios, a partir da apresentação de planos e projetos. (MEC. Anais do VII Encontro de Secretários de Educação e Representantes de Conselhos de Educação, Petrópolis, 21/25 de outubro de 1974.)

No estado de Pernambuco, as primeiras iniciativas de integração entre o estado e os municípios foram executadas muito antes da promulgação da Lei 5692/71. Em 1958, um Decreto Estadual criou a ASSERPE que se constituía como um grupo de trabalho responsável pela assistência às administrações municipais nos assuntos de educação e cultura. Em 1965, o Governo do Estado, a SUDENE, a USAID e o MEC firmaram um convênio para a execução de um programa de expansão e melhoria do ensino elementar, implantando uma medida de descentralização através da criação dos Núcleos de Supervisão Pedagógica instalados nos municípios polos de convergência regional. Essa experiência foi relatada inclusive no Seminário Interamericano sobre regionalização educacional realizado em Santiago do Chile, em abril de 1981, já mencionado anteriormente.

Com a instituição do Sistema Estadual de Educação de Pernambuco, em 1965, foi recomendada a criação de Conselhos Municipais de Educação e, posteriormente em 1967, mais uma medida é formalizada através do Decreto 6014/67, instituindo normas para o planejamento da educação e a efetiva participação dos

municípios na oferta do ensino de 1º grau. Apesar de todo esse aparato em termos de legislação e as ações desencadeadas pelos programas existentes, o Promunicípio foi implantado, dada a necessidade de serem criadas as estruturas básicas indispensáveis à transferência dos encargos do ensino de 1º grau para os municípios. Organizou-se a coordenação do programa com uma equipe central e uma equipe regional para realizar a assistência técnica aos municípios, comprometendo-se a SEC em prestar também a cooperação financeira às prefeituras através de convênios e acordos estabelecidos pelas duas instâncias.

Foram envolvidos no Promunicípio 76 municípios, o que equivalia a 46% dos 164 existentes. No que diz respeito à expansão da rede física, no período de 1976 a 1981 foram construídas 261 escolas, 19 foram ampliadas, 668 reformadas e 200 equipadas.

Em Alagoas, a partir de 1968, a Secretaria de Educação e Cultura deu início a um trabalho que em 1970 foi institucionalizado como Programa de Assistência Educacional aos municípios Alagoanos - PAEMA, tendo como objetivo principal a assistência técnica e a coordenação dos programas integrados de apoio financeiro e material realizados pela União, Estado e os municípios. No período de 1971 a 1974, o PAEMA através de recursos da **quota federal do salário-educação** celebrou convênios com 62 municípios dos 94 existentes e desenvolveu projetos de expansão e melhoria do ensino municipal, construindo 300 escolas, realizando treinamento de 539 professores, formação de 74 técnicos em supervisão, aperfeiçoamento de 58 técnicos em supervisão, treinamento de 22 encarregados de bibliotecas municipais, habilitação profissional de professores através de curso supletivo para as quatro primeiras séries do primeiro grau e prestando assistência técnica aos municípios conveniados.

Com essa experiência o estado de Alagoas, a partir da implantação do Promunicípio em 1975, atingiu ao final de 1979 o total dos seus 74 municípios com ações de municipalização, mas isso não significou a melhoria da situação dos professores e nem garantiu a efetiva melhoria do ensino, situação aliás comum à maioria dos estados. O que se concretizou foi a expansão da rede municipal, sendo que as construções continuaram a seguir o padrão destinado à zona rural, com escolas de apenas duas salas. No relatório do Promunicípio do período de 1975-1981 foram registradas 27 construções de escolas, 88 ampliações, 193 reformas e 347 escolas equipadas.

O estado de Santa Catarina apresentava em 1973 uma rede municipal muito inferior à rede estadual, portanto, iniciou nesse ano a composição de um Grupo de Trabalho para dar início ao desenvolvimento de ações de integração entre o Estado e os municípios, visando delinear as responsabilidades de cada instância. O trabalho realizado pelos técnicos do GT posteriormente transformado em Setor de Integração Estado - Município (SIE-M) permitiu caracterizar a necessidade da elaboração de planos municipais de educação e de habilitar os órgãos educacionais de pessoal especializado e de estabelecer uma legislação estadual supletiva.

Foi instituído pelo Decreto Estadual no. 798 de 6/07/74 o Programa de Integração Estado/Município, estabelecendo as linhas gerais de atuação dos municípios ficando determinado que os municípios que recebessem suporte financeiro do estado para o ensino de 1º grau deveriam comprovar a aplicação progressiva de recursos com a educação (cumpridos os 20% obrigatórios); e que os municípios numa primeira fase deveriam priorizar os recursos municipais para a zona rural e os recursos estaduais para sua zona urbana. Além dessas determinações, ficava definido que, para receber assistência técnica do estado, os municípios deveriam elaborar programas quadrienais de educação.

A ação do Estado, embora não estivesse determinada pelo decreto, foi especificada no manual das "Diretrizes e requisitos para elaboração de programa municipal ou micro regional de educação." O programa estadual previu a implantação de 14 serviços regionais para realizarem a integração com os órgãos municipais e acompanharem os convênios e realização de curso de capacitação dos responsáveis pela educação na área municipal. Os convênios estabelecidos entre estado e municípios definiam as atribuições dos dois poderes: o município estaria responsável pela construção de prédio em alvenaria conforme planta-modelo, faria a manutenção e reformas necessárias das escolas municipais e estaduais existentes no município; o estado nomearia e assumiria o pagamento dos professores, seria responsável pela administração, orientação técnico-pedagógica e pelo fornecimento de material didático, mobiliário e planta-modelo.

O Promunicípio no Estado de Santa Catarina atingiu apenas 31% (60) do total de seus municípios (196). Sem outros dados relativos a cada estado e as ações do Promunicípio, pôde-se evidenciar apenas o investimento feito na expansão da rede física. Em Santa Catarina foram construídas 122 escolas, 27 foram ampliadas, 48 reformadas e 257 equipadas.

Apesar de não existirem outros indicadores relativos aos resultados alcançados, de algum modo a definição de uma legislação estadual para disciplinar as relações e competências do estado e dos municípios poderia ser considerada um avanço em relação a outros em que essa integração estava anunciada, porém não definida em legislação.

Também no estado do Espírito Santo, foi constituído em 1973 um Grupo de Trabalho para dinamizar a atuação municipal na zona rural, uma vez que praticamente todas as escolas dessa área (90%) eram de responsabilidade do estado. No entanto, a incidência de pessoal leigo contratado na categoria de monitor era de 46,8%..

Foi elaborado um Plano Operacional de Municipalização do Ensino Rural - POMER que desenvolveria através dos núcleos municipais de supervisão vinculados às Administrações Regionais acompanhamento e controle da execução das ações prioritizadas que eram: estruturação ou reestruturação do órgão de educação do município, estrutura administrativa, expansão e melhoria da rede escolar, finanças, pessoal, equipamentos e assistência ao educando.

A lei estadual 2878 de 1974 dispôs sobre as responsabilidades do Estado e dos municípios, passando a se concretizar a municipalização do ensino na zona rural, através de convênios. Os termos desse convênio definiam :

- *“quanto à rede física : cessão dos prédios estaduais da zona rural para os municípios em regime de comodato, ficando esses responsáveis pela sua conservação, garantindo estar em condições adequadas de funcionamento, quando em algum momento fôsse solicitada a sua devolução. A construção, manutenção e equipamento de novas escolas estaria sob a responsabilidade do município, comprometendo-se o Estado de efetuar cooperação financeira na etapa da construção;*
- *-quanto aos recursos humanos : o Estado manteria seu pessoal docente nas escolas cedidas ao município, assumindo os seus vencimentos e a substituição daqueles que fôssem afastados por motivo de licença ou remanejamento. As novas contratações para ampliação do quadro seriam assumidas pelos municípios, também responsáveis pelo pessoal docente e de apoio já pertencente à sua rede; também caberia ao município responsabilizar-se pelo transporte dos supervisores estaduais no seu trabalho no município;*

- quanto à assistência técnica : a Secretaria de Educação e Cultura prestaria orientação às prefeituras, podendo deslocar um técnico especialista em planejamento para coordenar o trabalho a nível dos municípios ;
- quanto à assistência ao educando : aos municípios caberia prover as unidades escolares de material didático e de consumo e prestar assistência aos estudantes.”(COSTA, 1977:108)

A legislação criada no estado do Espírito Santo definiu a participação dos dois poderes no ensino de 1º grau, deixando clara a intenção do estado de atuar de forma supletiva na área da zona rural , embora sem abrir mão de um certo controle, do ponto de vista do planejamento e da aplicação dos recursos mediante o estabelecimento dos convênios e dos planos municipais.

Com a implantação do Promunicípio, o estado do Espírito Santo teve a inclusão de seus municípios em 1977, sendo apenas 12 nesse ano, aumentando até o final de 1981 para 27, portanto abrangendo 51% do total de seus 53 municípios. Embora não tenha sido tão volumoso o recurso recebido pelo projeto que totalizou Cr\$ 320.498,00, no final de cinco anos, foram construídas 42 escolas, ampliadas 10, reformadas 316 e equipadas 106.

Os estados que já haviam desencadeado a sua ação de transferência de encargos para os municípios, obtiveram através do Promunicípio mais recursos para aplicar nesse processo. No entanto, o que não se pode avaliar, por falta de dados, é o total aplicado por cada instância naquele período. Assim, somente a grosso modo poder-se-ia dizer que os estados estavam recebendo subsídios federais para realizar parte dos seus encargos com o processo de municipalização, principalmente no que dizia respeito aos custos do trabalho de assistência técnica.

No estado do Rio Grande do Sul registrou-se processo semelhante ao do Espírito Santo, havendo uma preocupação em se realizar o processo de municipalização, a partir da definição das atribuições cabíveis ao estado e aos municípios, através do decreto estadual no.22.351 de janeiro de 1973.

Apesar do teor genérico dessa legislação, os instrumentos complementares como os acordos e convênios deixavam bastante definidas essas responsabilidades. Ao município caberia assumir inicialmente o ensino de 1º grau na zona

rural, ficando prevista também, a passagem progressiva da zona urbana para a sua administração. As escolas transferidas pelo estado ao município seriam de sua inteira responsabilidade e o município estaria comprometido a elaborar o Plano Operativo da Educação Municipal (POEM) e a contratar somente professores titulados. Apenas excepcionalmente, e com a aprovação da Secretaria de Educação poderiam ser contratados professores leigos.

Ao estado caberia criar junto à sede do município um Grupo de Coordenação do Plano Operativo de Educação Municipal para prestar assistência técnica e acompanhar a execução do POEM; desenvolver programa de treinamento de recursos humanos; assegurar a manutenção dos professores e servidores das escolas transferidas para o município e prestar-lhe cooperação financeira estabelecida pelo POEM, bem como fixar a contrapartida municipal aplicada à educação.

A experiência do Rio Grande do Sul foi avaliada por Costa (1977:112) como uma das mais consistentes em termos de municipalização, considerando que existia um plano anual, recursos e assistência técnica permanente, para analisar as condições reais do município e a sua capacidade de ampliar a sua rede. Nesse estado o total de municípios abrangidos pelo Promunicípio foi de 154 que correspondia a 66% do total de 232 municípios existentes. Durante o período de 1977 a 1981 foram construídas 25 escolas, 36 ampliações, 383 reformas e 1831 escolas foram equipadas.

Apesar de não se dispor de dados mais completos sobre os resultados alcançados, observa-se que a metodologia de implementação do projeto foi adotada por todos os estados envolvidos na execução do Promunicípio, portanto, partindo de condições muito semelhantes, excetuando-se os que haviam iniciado a política de descentralização e municipalização anteriormente, neste caso destacando-se mais o estado do Rio Grande do Sul

Numa análise feita por Soares (1980:209) ficam identificados alguns problemas comuns a todos os estados, mesmo com a implantação do Promunicípio. Entre outros o autor aponta :

“- os estados, excetuando o Rio Grande do Sul, não apresentavam uma intenção clara em termos de municipalização do ensino;

- a municipalização consistia na transferência para os municípios da responsabilidade com o ensino de 1º grau apenas na zona rural;

- os recursos financeiros utilizados pelos estados para o ensino de 1º grau eram predominantemente oriundos dos Projetos como o Promunicípio e o Polonordeste e outros;
- os estados apoiaram-se principalmente no Promunicípio para realizar o seu programa de assistência técnica-financeira aos municípios;
- a insuficiência de recursos financeiros decorrente da centralização da arrecadação tributária a nível do governo federal, impedia a ampliação das ações dos municípios.;
- a política de qualificação de recursos humanos era insuficiente considerando que na maioria dos estados do nordeste os professores leigos eram praticamente 90% do magistério da rede municipal;
- a precariedade dos órgãos e serviços municipais dificultava a municipalização do ensino de 1º grau;
- a ausência dos Conselhos Municipais de Educação denotavam a centralização predominante e quando existiam tinha funções limitadas;
- a maioria dos estados não possuía legislação estadual supletiva para normatizar as atribuições das duas instâncias de poder para o desenvolvimento das suas metas educacionais;
- nos estados do nordeste predominava a matrícula de 1º grau na rede municipal, enquanto nas regiões sul e sudeste essa predominância estava na rede estadual."

Destacando-se nessa análise da execução do Promunicípio o estado do Maranhão, também é possível identificar os problemas que se tornaram comuns à experiência nos vários estados, excetuando-se os casos daqueles que já haviam se antecipado na organização dos seus sistemas de ensino de 1º grau, com a participação efetiva dos municípios, atuando na zona rural.

O Promunicípio foi implantado no Maranhão, a partir de 1977, com a participação, naquele ano, de 11 municípios selecionados pelo Secretário de Educação. O trabalho inicial foi de constituição dos órgãos municipais, pois embora a rede municipal tivesse uma participação significativa na matrícula do 1.º grau, principalmente na zona rural, na maioria dos municípios esse órgão não existia.

A ausência de uma política de municipalização por parte do estado se evidenciava pela ausência de legislação supletiva, inexistência de um órgão na Secretaria de Educação do Estado que fosse responsável pelo trabalho de apoio ao município. Foi com o início do Promunicípio que se criou esse órgão constituído como uma Coordenação de Atividades Especiais(CAESP), para aglutinar os demais projetos que foram sendo implantados, como o Polonordeste em 1978, o Edurural e o Pronasec em 1980 e assumir a função de prestar assistência técnica aos municípios. Apesar da sua existência, os programas funcionavam sem se integrarem e se relacionavam diretamente com o Secretário de Educação.

Gradativamente o Promunicípio ampliou sua atuação atingindo 33 municípios em 1979 e depois 87, de 1980 a 1982. Os recursos foram ampliados nesse período, com o acréscimo de financiamento feito pelo Pronasec (Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural) conforme tabela abaixo

TABELA II - Recursos destinados ao Promunicípio por fonte 1977/1983

ANO	FONTE			TOTAL
	SE/QF	SE/QE	PRONASEC	
1977	3.770.000	88.000	-	3.858.000
1978	4.100.000	-	-	4.100.000
1979	8.600.000	2.427.000	-	11.027.000
1980	11.842.000	1.750.000	32.230.000	46.822.000
1981	12.814.000	1.138.513	51.388.000	65.691.185
1982	46.742.000	8.760.700	63.000.000	118.502.666
1983	122.266.000	5.940.000	327.649.000	455.855.000

FONTE: CENTRO DE APOIO À EDUCAÇÃO MUNICIPAL - CAEM

O déficit de atendimento da população em idade escolar de 1º grau no Maranhão em 1970 era de 57% em relação ao total da população em idade escolar (de 7 a 14 anos), e ao final de 1980 esse déficit caiu para 36% , segundo dados do Sistema de Informações Estatísticas para a Educação. No entanto, não existem dados sobre o resultado da influência do Promunicípio nesse processo. Nem mesmo no Relatório de Acompanhamento do II PND/NE (1975-1977) do MINTER e da SUDENE constam dados do Maranhão, como há dos outros estados do Nordeste, indicando a situação da educação e os primeiros resultados do Promunicípio.

Sem terem sido localizados os relatórios anuais do Promunicípio no Maranhão, as informações disponíveis prestadas em entrevistas pelos especialistas que trabalharam no programa, apontam como maior investimento a construção de escolas que foram apenas 43, no período de 1975 a 1981, e o equipamento de outras 92 unidades escolares, além do mini-equipamento destinado aos órgãos municipais de educação. O município teve também sua rede muito ampliada pela iniciativa do estado de ir repassando suas escolas para a rede municipal.

A descrição de algumas atividades do programa do ano de 1985, em relatório trimestral do Centro de Apoio à Educação Municipal mostra como as ações estavam cada vez mais diluídas, ao invés de se terem fortalecidos os programas ao longo do tempo:

ATIVIDADES DO PROMUNICÍPIO

- Programação e realização do Seminário sobre a problemática da educação no município de S. Benedito do Rio Preto para professores estaduais e municipais.
 - Apreciação de relatórios dos cursos de professores leigos realizados em Codó, Coroatá, Fortuna, São Domingos e Presidente Dutra..
 - Reunião avaliativa dos treinamentos realizados (professores leigos), com técnicos responsáveis pelo apoio técnico de cada município, com vistas a corrigir distorções nos próximos eventos, bem como enriquecer com novas medidas operacionais.
 - Apoio técnico à montagem e execução dos treinamentos para professores leigos junto aos OME's de São João dos Patos, Tutóia, Paço do Lumiar, Vitória do Mearim, Presidente Dutra, Coroatá, São Domingos, Fortuna, Chapadinha, Codó, São José de Ribamar e Colinas.
 - Assistência técnica ao município de Caxias para atender a reivindicação do Prefeito, quanto à dinamização da SE do município.
 - Visita de assistência técnica ao município de Matões para atender reivindicação do Prefeito, no que consiste a prestar orientações básicas ao Encontro de Professores Municipais.
 - Levantamento de necessidades tendo em vista a programação de 1986.
 - Estudo dos documentos norteadores da ação educacional dos municípios.
 - Estudo de mecanismo como melhor operacionalizar as ações programadas.
 - Estudo de documento da FAE, sobre a valorização do livro didático.
 - Contato com a superintendência de ensino para discussão da proposta de Caxias e do documento de valorização do professor.
 - Contato com a UFMA sobre o Curso de Literatura Infantil.
 - Participação de elementos do Caem no Curso de Literatura Infantil.
-

Fonte: Relatório Trimestral do Centro de Apoio à Educação Municipal. 1985.

De acordo com avaliação da ex-coordenadora do CAEM, "*Os objetivos alcançados foram mais a nível de administração. Os resultados do trabalho não atingiram a escola, o que houve foi uma ação indireta à escola, pois o trabalho era sensibilizar o prefeito e a equipe municipal, de tal modo que o órgão pudesse assumir a responsabilidade com a educação do município. Isso a gente tentou muito. Acredito que se as equipes não tivessem sido mudadas tantas vezes, tivesse ocorrido alguma mudança em termos de escola. Hoje(1990), passando nas escolas da zona rural você não pode perceber o pedagógico, pois não tem giz, não tem quadro, não tem carteira. Isso continua, continua. A situação não se reverteu lá na base, apesar do investimento de duas décadas. Lá na base, não reverteu. A substituição de professores a cada nova gestão, a dependência da política local faz com que o secretário seja excluído do processo de decisão. Quando ele toma conhecimento, a coisa já aconteceu. O critério permanece sendo o político-partidário, tanto para a seleção dos professores, como do secretário municipal. Os estatutos do magistério existem , mas não implantados. A maioria dos municípios não paga o salário-mínimo, mesmo tendo os recursos do FPM. Organizamos as escolas em polos para facilitar o contato da equipe com os professores, mas eles só podiam encontrá-los quando esses iam à sede receber o pagamento. Nessa ocasião aproveitavam para fazer reuniões e treinamentos, cujo resultado é praticamente nenhuma alteração. Somente duas ações de capacitação e habilitação através de cursos foram realizadas pelo Promunicípio. Uma foi para elevar o nível do professor leigo ao 1º grau. Outro foi o Projeto Logos para sua habilitação ao nível do 2º grau. Desse modo é muito difícil pensar a municipalização do ensino. Ela está acontecendo porque toda a zona rural pertence ao município, mas até o Programa de Educação Rural foi extinto "* (Entrevista da Coordenadora do Promunicípio - junho/1990)

O governo federal desencadeou ações na região Nordeste de "uma forma pródiga" e os municípios passariam a ser objeto central das políticas de desenvolvimento concretizadas pelos "programas especiais" nessa região. Nesses programas, além do componente ligado à produção, a educação, especialmente na zona rural, foi priorizada como instrumento necessário ao processo de modernização instaurado. Somente na década de 70, estavam sendo executados os seguintes programas :

- ◇ Polonordeste - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
- ◇ Projeto Sertanejo - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste

- ◇ Prohidro - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste
- ◇ Programa de Desenvolvimento da Agroindústria
- ◇ Procanor - Programa de Apoio a Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
- ◇ Programa de Irrigação do Nordeste
- ◇ Programa de Emergência (combate aos efeitos da seca)
- ◇ Finor Agropecuário
- ◇ Fiset - reflorestamento
- ◇ Programas setoriais (Proálcool, Provárzeas, outros)

Antes porém da implantação do Polonordeste no Maranhão, já se iniciara, desde 1974, a execução do Programa de Desenvolvimento da Região Pré-Amazônia - Polamazônia, desenvolvendo atividades na área educacional, beneficiando 29 municípios e, posteriormente, expandindo sua área de atuação para 31 municípios. Com o objetivo de executar projetos de desenvolvimento da região Pré-Amazônica nos vários setores econômicos e sociais, realizou projetos para a melhoria do ensino de 1º e 2º graus, voltados para a Capacitação de Recursos Humanos, Construção e Equipamentos de Unidades Escolares, Distribuição de Módulos Escolares, Ensino através da Rádio-Difusão/Projeto Minerva e sobretudo desenvolvendo projetos específicos de expansão e melhoria do Sistema de Televisão Educativa do estado.

Apesar da importância que parece ter tido no Maranhão o Polamazônia, sobretudo pela expansão da Televisão Educativa implantada desde 1970, em São Luís, não foram encontradas as avaliações do projeto, como de hábito costuma ocorrer com a grande maioria de todos os documentos importantes para a reconstrução da história das ações do estado no setor da educação no Maranhão.

CAPÍTULO IV - POLONORDESTE / EDURURAL / PRONASEC

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) com uma atuação que durou quase o mesmo período do Promunicípio, constituiu-se também como uma intervenção no setor educacional, concentrando sua ação nas áreas em que se desenvolviam os projetos de apoio ao pequeno produtor rural. O programa foi criado pelo Decreto no. 74.794, de 30 de outubro de 1974, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do nordeste, com o sentido de polos agrícolas e agropecuários.

O programa foi implantado em 1975, desenvolvendo ações para assegurar:

- apoio direto à melhoria da produção e da produtividade do pequeno produtor, a complementaridade necessária à expansão de suas atividades produtivas pelo fortalecimento da infra-estrutura econômica (estradas vicinais e eletrificação rural) e do equipamento social (educação, saúde e abastecimento d água) para cada um dos pólos - os projetos de desenvolvimento rural integrado (PRDI's) - como também nos projetos de colonização."

O Polonordeste caracterizou-se como mais uma linha de intervenção do governo federal no fortalecimento da economia do país, mantendo-se as condições estruturais da concentração de terra, de capital e de poder, utilizando a "estratégia de transformar áreas de unidades camponesas em agricultura capitalista."

Segundo Margulis, citado por Bursztyn, "de uma maneira geral, a denominação 'camponês' nos leva à maior parte dos produtores: minifúndio, baixo nível tecnológico e de produtividade, baixa renda, difíceis condições de acumulação e principalmente emprego de força de trabalho familiar." *"A expressão agricultura capitalista refere-se à grande e média produção, em terras preparadas, que empregam mão-de-obra assalariada, utilizam máquinas e tecnologia modernas, e operando segundo a racionalidade capitalista, geralmente obtêm lucros elevados e logram acumular capital"* (Bursztyn, 1984: 29).

Na concepção do modelo econômico-social do Governo Geisel, que já iniciara a sua crise, dada a situação econômica decorrente do petróleo a partir de 1973,

e o avanço da oposição nas eleições federais e estaduais de 1974, a ênfase foi dada a quatro aspectos:

"- Economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente, pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento; preservação de grau adequado de competição no sistema.

-Forte conteúdo social.

-Pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária.

- Orientação de nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro e, garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do país". (Brasil, 1975:34)

O projeto econômico da ditadura em execução pelo governo Geisel, de caráter mais flexível e que buscava concretizar a distensão política necessária à manutenção do bloco no poder, estava, portanto, bem definido no sentido do fortalecimento do capitalismo, necessitando para isto agregar os setores agro-pecuários e os segmentos de trabalhadores neles envolvidos, pelo processo de modernização das atividades produtivas do campo e de educação de parte desses segmentos. Com essas medidas o governo esperava também aglutinar a força organizativa dos camponeses para a consolidação do seu projeto político.

Formalmente, o Polonordeste foi criado através do Decreto no.74.794 (30/10/74) por decisão política do governo federal, que se baseou em exposição de motivos no.269-B de 29/10/74, apresentada ao então Presidente Ernesto Geisel pela Secretaria do Planejamento e os Ministérios da Indústria e do Comércio, do Interior e da Agricultura, seguindo orientações do II PND, em processo de elaboração, e que previam uma política de desenvolvimento global para o nordeste para garantir um crescimento acelerado e auto-sustentado.

Com essa decisão foram antecipadas as medidas que deveriam decorrer de um estudo encomendado pelo governo, em 1972, através do IPEA, ao Consórcio constituído pela Société Centrale pour l'Équipement du Territoire International (SCET-International) e pelos Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria (SIRAC) para um programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste. O

estudo estava planejado em quatro fases: 1) definição da política agrícola e fixação de objetivos; 2) elaboração de diagnósticos para as sub-regiões ; 3) estabelecimento de planos de aproveitamento para cada uma dessa sub-regiões; 4) estudo de viabilidade, de alguns dos projetos identificados na fase anterior. Esse estudo não foi finalizado e a 4a. fase nem chegou a se concretizar.

O programa tinha quatro níveis de administração : o federal, sob a direção do Ministério do Interior, do Ministério da Agricultura e a Seplan-BR; o regional, através da SUDENE; o estadual, envolvendo as Secretarias de Planejamento e/ou de Agricultura e uma unidade de administração do programa; e o local que se constituía na representação da unidade técnica.

Embora não seja objeto dessa análise, o desenvolvimento do Polonordeste no aspecto relacionado aos programas de apoio ao produtor rural, é necessário destacar do estudo de Bursztyn (1984) os efeitos mais visíveis desse programa, para melhor compreensão das ações educativas dele decorrentes e que serão analisadas apenas no estado do Maranhão.

O Polonordeste foi um dos diversos programas financiados pelo BANCO MUNDIAL nos países com áreas subdesenvolvidas sobretudo no setor da agricultura, implementando uma estratégia de racionalização do processo de desenvolvimento capitalista em determinadas regiões, estimulando o surgimento de polos, que se constituem como enclaves, garantindo ao mesmo tempo, certo controle sobre o êxodo rural, a inserção do processo produtivo no circuito do capitalismo, e a produção de alimentos necessária para o abastecimento dos grandes centros urbanos e à exportação.

Esse programa concretizou-se a partir de uma experiência piloto financiada pelo BANCO MUNDIAL no Rio Grande do Norte em 1973, que mediante empréstimo de 49 milhões de dólares desenvolveu o modelo que seria aplicado depois em outras regiões. A segunda experiência que recebeu empréstimo de 24 milhões foi a de Brejo Paraibano , em 1976. No período de 1975 a 1976 , o BANCO MUNDIAL alocou 132 milhões de dólares em cinco Planos de Desenvolvimento Rural Integrados (PDRI's). Nos cinco primeiros anos de sua implementação, os recursos destinados ao Polonordeste foram 766 milhões de dólares. Dos 43 projetos elaborados no período, 6 foram financiados pelo BANCO MUNDIAL e 5 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sem contar com a OEA (Organização dos estados Americanos) responsável pela cooperação técnica e formação de recursos humanos. O total de

empréstimos do Banco correspondia a mais de 1% por cento da dívida externa brasileira. (Bursztyn, 1980:112-113)

A prioridade dada aos pequenos produtores não excluiu a participação dos médios e grandes proprietários porque o programa criava condições para que fossem beneficiados com a infra-estrutura econômica criada. Como o Polonordeste englobava todos os estabelecimentos de tamanho inferior a 200 ha., poderia parecer que estivessem excluídos grandes proprietários. No entanto, eles foram encontrados entre os beneficiários diretos do programa. O Polonordeste desenvolveu ações, incluindo a prestação de serviços e a assistência técnica que eram organizadas nas seguintes linhas de atuação :

- ◇ - crédito rural
- ◇ - assistência técnica e extensão rural
- ◇ - pesquisa e experimentação agrícola
- ◇ - fornecimento de sementes melhoradas
- ◇ - fornecimento de reprodutores e de matrizes melhoradas
- ◇ - abastecimento de insumos agrícolas
- ◇ - serviço de mecanização agrícola
- ◇ - perfuração de poços a nível de propriedades
- ◇ - construção de açudes
- ◇ - implantação de sistemas rudimentares de irrigação
- ◇ - promoção de piscicultura em águas interiores
- ◇ - apoio ao cooperativismo
- ◇ - formação de recursos humanos.

Além dessas linhas, eram ainda realizadas as obras de infra-estrutura, como a construção de estradas vicinais, a eletrificação rural, a construção de armazéns, e ainda, as ações de desenvolvimento da educação e da saúde. Outro objetivo do Polonordeste foi a preparação de centros urbanos locais para absorver o excedente do campo e o investimento feito no programa de microempresas nesses centros, criando uma estrutura sócio-econômica que fosse capaz de dinamizar as relações entre o setor agrícola, o setor comercial, industrial e financeiro, portanto fortalecendo uma economia de mercado em regiões mais atrasadas. (Bursztyn, 1980: 115-117)

Os resultados considerados pelas análises do impacto desse programa evidenciam sobretudo os efeitos contraditórios dos mesmos, uma vez que ao mesmo tempo que o governo estimulava a criação desses polos, desenvolvia outros programas administrados pela Emater como o de "bovinização" , cujo resultado seria contrário ao do Polonordeste, produzindo a expulsão dos agricultores de regiões de plantio em grandes áreas . O acesso à terra, um dos objetivos do programa, tornou-se cada vez mais difícil de se concretizar, pois a valorização das áreas com as obras de infra-estrutura tornaram-nas muito mais caras e apenas 2.862 produtores dos 140.000 assistidos pelo Polonordeste tiveram suas terras regularizadas. A compra de terras só aconteceu nos cinco primeiros anos do projeto e apenas algumas centenas de agricultores conseguiram realizá-la. *"Os 30.000 produtores (21% do total de assistidos) que tiveram acesso ao crédito subsidiado receberam cada um, em média, apenas 1.000 dólares."* (Bursztyn, 1980: 119).

Do ponto de vista dos técnicos do Banco do Nordeste do Brasil, que elaboraram o relatório de avaliação do Polonordeste, os principais problemas que ocorreram na execução de todos os PDRI's foram :

- ◇ - baixo percentual de desempenho dos segmentos ação fundiária, comercialização e saneamento básico , comparado ao alto percentual de realização dos segmentos de obras físicas, havendo indicações de pouco interesse de sua implantação, principalmente no que diz respeito a problemas fundiários e de comercialização dos produtos a nível do agricultor;
- ◇ - grave distorção generalizada para todo o programa decorrente do grande atraso das liberações do Governo Federal , além de repasse inferior ao previsto. No caso de recursos do BANCO MUNDIAL (BIRD) , só após realizada a despesa é que ocorre a liberação dos recursos, com seu valor real bastante alterado pelos efeitos da inflação e das alterações na política cambial. Esse sistema tornava impossível o atingimento das metas propostas nos Pdri's;
- ◇ -a expansão rápida do Polonordeste, tanto em número de projetos, como em número de área beneficiada também foi apontada como entrave ao êxito de sua execução, uma vez que provocou a pulverização dos recursos, além de dificultar o acompanhamento e a avaliação dos numerosos planos.
- ◇ - o modelo do sistema de crédito dificultava o acesso dos agricultores de pequeno porte aos recursos necessários;

Um dos mais graves problemas apontados na execução do Polonordeste era a falta de articulação institucional , uma vez que as instituições executoras não

estavam comprometidas com o objetivo do programa, e sim, apenas com a tarefa que lhe foi atribuída. (Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo volume 15,1985 : 124)

Como o Maranhão teve parte de sua área priorizada pelo Polonordeste, a pré-amazônia maranhense, o programa financiou os PDRI's incluindo em suas ações a educação. Foram em número de quatro os Planos de Desenvolvimento Rural Integrados executados no estado : do Médio Vale do Mearim, Baixo Parnaíba, Baixada Ocidental Maranhense, e Alto Turi. Apesar da importância desse projeto no estado, apenas um Plano Operativo Anual foi localizado, contendo o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Baixo Parnaíba de 1979, com ações programadas para 08 municípios , sendo este o seu 4o. ano de execução, portanto no período de dois governos do Estado, o primeiro do Governador Nunes Freire e o segundo do Governador João Castelo.

Os subprojetos desse Plano Operativo e seus recursos abrangiam:

Subprojetos	Total
Estradas Intermunicipais	10.000.000
Estradas Vicinais	14.000.000
Eletrificação rural	6.000.000
Educação	7.245.872
Saúde	6.734.128
Saneamento básico	7.000.000
Desenvolvimento comunitário	2.000.000
Pesquisa e experimentação	6.100.000
Assistência Técnica e Extensão Rural	7.000.000
Cooperativismo	3.000.000
Abastecimento de Insumos	920.000
Informação de mercado	300.000
Mecanização Agrícola	2.400.000
Regularização fundiária	2.800.000
Administração	4.500.000
TOTAL	80.000.000

FONTE: Núcleo de Coordenação da Execução do Polonordeste - Plano Operativo Anual, São Luís, 1979.

Obs: O subprojeto Pesquisa e Experimentação está incluído neste cronograma somente para efeito de programação financeira, uma vez que o mesmo está sendo elaborado, conforme justificativa do órgão executor.

No subprojeto Administração está incluído o valor de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), que serão destinados aos estudos de Recursos Naturais.

Como está indicado na relação dos subprojetos, era da ordem de menos de 10% o montante dos recursos destinados à educação e também à saúde. No entanto, quando se constata o que seriam as ações de educação a serem desenvolvidas, pode-se concluir que os recursos eram suficientes, embora fosse insuficiente o tipo de ação, do ponto de vista das necessidades da população dessas áreas. Estavam previstos para o período, de maio de 1979 a março de 1980, treinamento sobre previdência social rural; de abril a outubro de 1979, treinamento sobre a importância do professor e comunidade no sistema educacional; de abril de 1979 a março de 1980, treinamento sobre educação da juventude; em setembro de 1979, treinamento de corte e costura.

Também chama atenção o total de recursos destinados à regularização fundiária com um valor equivalente a menos de 5% em relação ao total de recursos, o que de algum modo indica a tímida atuação do programa no que dizia respeito à ordenação da questão fundiária e agrária nas áreas de sua execução, como já estava indicado nas avaliações citadas anteriormente.

Para o desenvolvimento dos subprojetos existiam a Coordenação Geral do Polonordeste localizado na Secretaria de Planejamento, o Escritório Regional localizado no município de Brejo e os Escritórios Locais em cada um dos municípios abrangidos pelo programa: Brejo, Buriti, Santa Quitéria, São Bernardo, Magalhães de Almeida, Araióses, Duque Bacelar e Coelho Neto.

Isto significa que uma ampla estrutura técnica e administrativa estava organizada como atividade-meio necessária à execução do projeto. Além dos responsáveis pelos escritórios, existiam também os gerentes dos projetos finalísticos (arroz, milho, feijão, mandioca, banana, tomate, bovino de corte, bovino de leite e suínos); gerentes dos projetos de suporte à produção (fertilizante, mecanização agrícola e pesquisa e experimentação); gerentes de núcleo de apoio técnico (crédito rural, saúde, nutrição, cooperativismo e metodologia e comunicação); para adequação do processo inter-gerencial em prol do cumprimento da programação prevista, era realizada a articulação com técnicos da Fetaema, Ufma e Inamps, com vista à dinamização dos trabalhos com equipes educacionais, sindicais e previdência social rural.

Nenhum relatório em relação às ações relacionadas à educação no PRDI do Baixo Parnaíba foi localizado. Somente no período de 1985 a 1986, são identificados os registros das ações do Polonordeste em 21 municípios do PRDI da Baixada Ocidental: Alcântara, Anajatuba, Arari, Bacuri, Bequimão, Cajapió, Cajari, Cedral,

Cururupu, Guimarães, Matinha, Mirinzal, Palmeirândia, Penalva, Peri-Mirim, Pinheiro, Santa Helena, São Bento, São João Batista Ferrer, Viana., 15 abrangidos pelo PDRI do Vale Mearim e seis municípios do sub-projeto do Alto Turi: Cândido Mendes, Carutapera, Luís Domingues, Monção, Turiaçu, Godofredo Viana.

O acordo de empréstimo (nº 2177) celebrado entre o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e o estado do Maranhão data de 25 de junho de 1982, sendo que o montante de recursos desse empréstimo foi equivalente a US\$ 42.700.000 (quarenta e dois milhões e setecentos mil dólares), tendo sido prorrogado o acordo até 1988, para dar cumprimento ao saldo de metas pendentes. A implementação do projeto ficou sob o encargo da Secretaria de Educação e dos 21 municípios com os quais ela estabeleceu convênios (área da Baixada Ocidental), e da Colone nas escolas localizadas na sua área (7 na sub-área I e 30 na sub-área III). Ao final da sua execução, essas escolas seriam transferidas para a administração das prefeituras.

No Plano Operativo Anual de 1985/86 do PDRI da Baixada Ocidental Maranhense foram definidas as metas do setor de educação sem nenhuma referência ao que fora definido como metas do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural no Setor da Produção. As metas para a educação eram:

METAS	RECURSOS
1- melhoria da rede física, ampliando 30 unidades escolares da zona rural da área-programa com a construção e equipamento de 30 cantinas (com pratos, colheres, copos, fogareiro, panelas e bacias grandes)	CR\$ 405.000.000
2- Assistência ao educando através da distribuição de material de ensino para o aluno e para o professor (lápis, caderno, borracha, régua, apontador, apagador , caixa de giz, diários de classe) , da impressão de Livro Didático para as três primeiras séries do 1º grau, da impressão de monografias dos municípios para utilizar como material de Estudos Sociais e assistência técnico-pedagógica às escolas rurais	CR\$ 460.436.588

(cont)

3. Reforço à infra-estrutura técnico-administrativa aos órgãos Cr\$ 887.132.412 municipais de educação(OME) através de :

- aquisição e distribuição de material de expediente;
- complementação salarial de 73 técnicos da Secretaria Estadual de Educação para :
- assessoria os órgãos municipais de educação na implantação de uma sistemática de acompanhamento, controle e avaliação das atividades técnico-pedagógicas;
- elaboração do Plano Anual do OME, com base no Plano Municipal de Educação;
- reestruturação do OME de acordo com as necessidades do município;
- incentivo a realização de programas e atividades capazes de promover o desenvolvimento sócio-cultural e desportivo da comunidade;
- promoção de campanhas educativas de higiene, saúde, nutrição e comportamento social (relações humanas e lideranças da comunidade);
- reorganização da rede escolar para aumentar o número de vagas;
- implementação dos serviços de supervisão pedagógica;
- acompanhamento, controle e avaliação das ações desenvolvidas pelo sistema municipal de educação;
- implantação ou dinamização de serviços de assistência ao alunos economicamente carentes, integrando-os aos programas de saúde, alimentação e assistência social.;
- orientação à utilização dos recursos da comunidade para beneficiar a escola;
- manutenção de três equipes regionais de técnicos(incluindo salários e diárias)
- fornecimento de material de expediente e combustível para as equipes central e regionais

(cont)

Capacitação de recursos humanos :	Cr\$
professores leigos da zona rural a nível de 1º grau	1.038.550.000
realização de semanas pedagógicas para instrutores do Curso de Capacitação curso de atualização para técnicos das Omes e das Regionais	

Fonte: Plano Operativo Anual para 1985/86 do PDRI da Baixada Ocidental Maranhense do Polonordeste para o Setor de Educação. Secretaria de Educação, 1985.

Em relatório trimestral (janeiro a março) do Centro de Apoio à Educação Municipal (CAEM), elaborado pela equipe de Estudos e Avaliação, são listadas as atividades desenvolvidas sob a responsabilidade do Polonordeste sem nenhuma referência de avaliação das mesmas. Pelo registro do Plano Operativo Anual (POA) 1985/86 sabe-se que essas atividades estavam relacionadas às metas previstas no POA, no entanto é impossível saber de que modo foram implementadas e os resultados alcançados como se constata no quadro a seguir:

ATIVIDADES DO POLONORDESTE

- ◊ Elaboração do plano de capacitação do CAEM para o ano em curso.
 - ◊ Cursos de capacitação para professores leigos da zona rural dos municípios de Viana, Pinheiro e Cururupu.
 - ◊ Acompanhamento aos cursos de capacitação para professores leigos.
 - ◊ Treinamento de alfabetização para utilização do livro de 1a. e 2a. série Terra e Gente dos municípios de São João Batista, Bequimão e Anajatuba.
 - ◊ Treinamento de supervisores nos 21 municípios da Baixada Ocidental Maranhense e 15 municípios do Médio Vale, com a participação de técnicos do CAEM.
 - ◊ Acompanhamento aos 29 municípios da área de abrangência do programa.
 - ◊ Curso de Metodologia da Comunicação e Expressão e Matemática realizado nos municípios de Pedreiras e Bacabal.
 - ◊ Treinamento para utilização do livro didático no município de Alcântara com a participação de técnicos do CAEM, professores leigos e técnicos regionais.
 - ◊ Supervisão às escolas e aos OME's em municípios da área de abrangência do programa.
 - ◊ Encontro de avaliação dos coordenadores administrativos e pedagógicos dos 21 municípios da Baixada Ocidental Maranhense, com a participação de técnicos do Caem.
 - ◊ Distribuição de módulos escolares beneficiando os 36 municípios da área de abrangência do programa.
 - ◊ Acompanhamento e avaliação de todas as atividades desenvolvidas pelo programa.
-

(cont.)

-
- ◊ Elaboração de relatório mensal das atividades desenvolvidas pelo programa.
 - ◊ Elaboração do Plano Operativo referente ao ano de 85/86.
 - ◊ Análise e apreciação do relatório das atividades de capacitação de recursos humanos realizados em 1984.
 - ◊ Participação dos técnicos do Caem no Curso de Literatura Infantil.
-

As dificuldades apontadas pelos técnicos do Caem no desenvolvimento das atividades do programa eram:

- ⇒ atraso na liberação das parcelas de complementação dos coordenadores e supervisores em alguns municípios da Baixada, em virtude dos prefeitos não repassarem os recursos financeiros alocados para este fim;
- ⇒ morosidade no repasse de recursos financeiros referentes à execução das atividades - 1985;
- ⇒ dificuldade de acesso aos povoados dos municípios, impossibilitando a continuidade das ações;
- ⇒ carência de fonte de pesquisa para fundamentação teórica;
- ⇒ saída constante dos elementos da equipe para outras atividades, provocando a quebra dos trabalhos;
- ⇒ falta de elementos na equipe para apurar, analisar e interpretar dados estatísticos educacionais dos municípios da área de abrangência do Caem;
- ⇒ ausência de uma sistemática de avaliação das ações desenvolvidas pelo Centro;
- ⇒ dispersão dos documentos técnicos produzidos pelo Caem bloqueando o acesso e conhecimento destes documentos.

Não se teve acesso a relatórios que fizessem o registro das ações executadas nos 15 municípios do Vale Mearim, nos seis municípios do Alto Turi, áreas sob a administração da Colone. Houve uma proposta de prorrogação do componente educação para o PDRI da Baixada Ocidental Maranhense, prevendo as seguintes metas para o período abril/dezembro/88:

Quadro XVII - PDRI /Baixada Ocidental Maranhense

PROPOSTA DE PRORROGAÇÃO DO SUBCOMPONENTE EDUCAÇÃO - abril/dezembro/1988

QUADRO DE METAS FÍSICAS

Metas	Unidade	Quantidade	Valor Total (Em Cz\$ X 1.000)
MELHORIA DA REDE FÍSICA	Escola	10	1.000
- Reequipar unidades escolares			
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	Superv.	2.000	1.500
-Assistência Técnico-Pedagógica aos OMES e Escolas da Zona Rural			
VALORIZAÇÃO DE REC.HUMANOS			
-Realização de Semanas Pedagógicas	Prof.Inst.	30	180
- Curso de Capacitação para Prof.Leigos a nível de 1º grau	Professor	200	3.800
Curso de Atualização para Prof.Munic.	Professor	400	1.400
Treinamento para Coordenadores de Omes	Coord.	42	1.200
Curso para Agentes Pedagógicos dos Omes	Superv.	41	900
Encontro de Aavaliações para Técnicos dos Omes e Técnicos do Projeto	Téc.Omes	-	400
Curso de Alfabetização para Professores da Zona Rural	Professor	400	1.500
REFORÇO À INFRAESTRUTURA	Omes	73	854
-Assistência Técnico-Financeira aos Omes			
Aquisição e distribuição de material de expediente e permanente aos Omes	Omes	21	2.000
Manutenção das equipes regional e central	Pessoal	30	5.500
Aquisição de material de consumo e combustível à manutenção das equipes central e regional	Equipes	04	1.200
TOTAL			21.714
TOTAL (em US\$ X 1000)			723,8

Fonte: Superintendência de Programas Especiais/SE

Para a execução das metas previstas, foram destinados inicialmente Cz\$ 43.000.000,00 (quarenta e três milhões de cruzados) assim distribuídos por fontes:

Bird	Cz\$	21.500.000,00
Nacional	Cz\$	21.500.000,00

Essa previsão se alterou com a elevação dos recursos para o total de NCz\$ 195.351,00 (cento e noventa e cinco mil trezentos e cinquenta e hum cruzados novos, assim distribuídos:

- RECURSO NACIONAL: NCz\$ 118.491,10, oriundo das seguintes fontes :

Pin	NCz\$	26.053,93
Finsocial	NCz\$	72.872,27
Ordinário	NCz\$	19.564,90

- BIRD: NCz\$ 76.859,90 (setenta e seis mil oitocentos e cinquenta e nove cruzados novos e noventa centavos).

Conforme a prestação de contas desses recursos as metas previstas foram executadas, havendo algumas alterações no número de professores atendidos no curso de alfabetização, de 420 para 270; no curso de atualização de professores em Ciências e Integração Social, de 420 para 150; no curso de atualização de Matemática e Português a nível de 1a. a 4a. série, de 210 para 243. A assistência técnico-administrativa e pedagógica, com a previsão de 2.000 visitas de supervisão, teve redução para 1.223. O curso de capacitação de professores leigos previsto não foi identificado no quadro de comparação das metas previstas. A impressão de monografias não constava do documento original da proposta de prorrogação, mas aparece no quadro das metas do documento de prestação de contas, fazendo constar 11.500 programadas e 1.990 executadas.

Não consta nesse documento nenhum tipo de justificativa para essas alterações e, embora tenha havido uma mudança de moeda, entre o recurso previsto inicialmente e aquele aplicado, houve um aumento significativo, sem que se possa identificar se houve um subdimensionamento ou um superdimensionamento, no momento da primeira elaboração ou no momento da sua redefinição, respectivamente.

As prestações de contas do componente de Educação do Polonordeste dos exercícios 82/83, 83/84, 84/85, 85/86, 86/87, 87/88, 88/89, apresentam uma variação nas informações que deveriam conter, de tal modo que dificultam a análise da aplicação dos recursos e dos resultados alcançados. Uma informação da maior importância como a coluna que indica a quantidade executada nos quadros de discriminação das metas físicas deixaram de constar dos documentos das prestações de contas de 82 a 87, impossibilitando a comparação entre a programação e a execução, e em que municípios.

As observações dos próprios técnicos do programa não deixam dúvida quanto às limitações dos órgãos da Secretaria de Educação na execução de programas, que, sendo definidos de forma centralizada e, portanto, expressando uma ação de intervenção do estado no setor da educação municipal, a partir de parâmetros externos, produziam ações e resultados descoordenados tanto no processo de execução das ações como no processo de sua avaliação. Predominavam formas de trabalho próprios das organizações burocráticas, com a elaboração de planos, programas e projetos que efetivamente produziam outros efeitos diferentes dos previstos, pois as condições políticas e econômicas locais atravessavam as organizações e os processos, embora não se tenham provas documentais das situações observadas por alguns técnicos.

A partir da execução dos programas federais Promunicípio, Polonordeste e, posteriormente, o Edurural, pode-se compreender que a política de municipalização estava, apesar das medidas de fortalecimento dos órgãos municipais ou, até mesmo por isso, contribuindo para que se desorganizasse cada vez mais o sistema educacional de ensino do país, uma vez que esses órgãos locais não podiam acionar mecanismos capazes de neutralizar as ações políticas particulares dos prefeitos e políticos da região e do estado, nas questões relativas à educação e aos demais setores determinantes do atraso econômico e cultural da região. Além desse aspecto, é necessário ressaltar que os programas estavam atingindo apenas uma parte dos municípios do Estado do Maranhão e que a definição de uma política própria da Secretaria Estadual de Educação para a divisão de responsabilidades e competências entre o estado e o município não ocorrera até então.

Essa estratégia de omissão em relação à definição de uma política do estado para o ensino rural, manter-se-ia com a implantação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Edurural, do Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec) e do Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec) que se constituíram em novos programas deflagrados após a definição do III PSEC do governo Figueiredo.

A ênfase do III PND, conforme orientação do BANCO MUNDIAL, para os setores prioritários : agricultura e abastecimento, energético e social, particularmente, a educação, indicava a necessidade de enfrentamento da crise econômica que se agravava em consequência da crise de energia derivada do petróleo e a necessidade de priorizar as populações de baixa renda na zona rural e na periferia

urbana, realizando programas educacionais e culturais descentralizados com a intenção de difundir em todos os níveis a ideologia do planejamento participativo e da concepção da educação como fator de crescimento e equalização social.

O **Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Edurural**, foi criado em outubro de 1980, através do Decreto no. 85.287, para executar o Acordo no. 1867-BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, com a definição de um orçamento com total de US\$ 91.4 milhões de dólares, sendo US\$ 32 milhões de dólares (35% do total) financiados através do empréstimo do Bird e US\$ 59.4 milhões de dólares (65% do total) financiados pelo governo brasileiro, observado o seguinte cronograma financeiro:

ANO	GOVERNO	BANCO	TOTAL
1980	1,203	552	1,755
1981	5,560	2,545	8,105
1982	16,350	7,345	23,695
1983	21,145	9,500	30,645
1984	11,382	8,498	19,880
1985	3,760	3,560	7,320
Total	59,400	32,000	91,400

FONTE: Northeast Basic Education Project
(Fourth Education Project), 1980.

O programa se fundamentou nas diretrizes do III Acordo, para desenvolver ações no período de 1980/1985, abrangendo todos os estados da Região Nordeste e priorizando:

"a) a melhoria das condições de ensino, ao nível, predominantemente, das quatro primeiras séries de ensino de 1º grau, a partir da adequação curricular e dos materiais de ensino-aprendizagem às peculiaridades do meio rural, e paralelamente, da preparação de recursos humanos, da implementação de serviços de supervisão pedagógica e da dinamização das ações de apoio ao educando;

b) a expansão e melhoria da rede física, de forma a reduzir o déficit de escolarização, a oferecer extensão da escolaridade, atingindo, no mínimo, a 4a. série do ensino de 1º grau, bem como concorrer para a reorganização administrativa da rede escolar instalada, ampliação dos

serviços de educação não-formal e para a integração escola-comunidade;

c) o fortalecimento do processo de planejamento e administração da educação, a nível federal, estadual e municipal no sentido de assegurar a implantação e implementação do programa e a continuidade do processo de expansão e melhoria da educação no meio rural; "
(Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - 3º Projeto Educacional MEC/BIRD, Brasília, março/1980)

Para sua execução o Edurural deveria: buscar integrar as atividades educacionais em desenvolvimento nas áreas rurais, e destas com todos os demais setores para assegurar a racionalização no uso dos recursos disponíveis; organizar e estruturar as atividades educacionais, do ponto de vista pedagógico e administrativo, das estratégias e das necessidades e dos interesses da comunidade; respeitar a diversidade das propostas apresentadas pelo estados, fundamentadas nas suas especificidades .

O Edurural abrangeu 248 municípios da região Nordeste , sendo os mesmo selecionados a partir de dois critérios: municípios envolvidos em programas de desenvolvimento da educação rural e municípios ainda não assistidos por nenhum programa dessa natureza. Nos estados da Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe foram relacionados municípios já integrantes de outros programas, enquanto nos estados de Alagoas, Ceará e Piauí foram selecionados municípios não integrantes. No estado do Maranhão foram utilizados os dois critérios.

A distribuição dos municípios por estado é vista no quadro seguinte:

Quadro XVIII - Municípios abrangidos pelo Edurural

ESTADOS	Total de municípios	No. de municípios do Projeto	% de municípios abrangidos
Alagoas	94	13	14
Bahia	336	36	11
Ceará	141	53	38
Maranhão	130	22	17
Paraíba	171	31	18
Pernambuco	164	29	18
Piauí	114	35	31
Rio Grande do Norte	150	14	09
Sergipe	74	15	20

FONTE: Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste, 1980.

Para administrar o Edurural foi criada a Unidade Nacional para Administração do Projeto (UNAP), visando integrar as ações do MEC, SECs e os municípios envolvidos na sua execução. A UNAP, estabelecida dentro da SEPS, realizava a coordenação das ações de implementação do programa das quais participavam outros órgãos e departamentos do MEC, tais como o CEBRACE(Centro Brasileiro de Construção e Equipamento Escolar), a FENAME (responsável pela produção de livros e materiais didáticos) , o IRHJP (Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro) , que assumiu os programas de treinamento de professores e das equipes estaduais, a CNAE (merenda escolar), e a própria SEPS, através do seu programa de fortalecimento dos órgãos municipais de educação - Promunicípio.

Da Comissão Administrativa da UNAP participavam os representantes da Secretaria Geral do MEC, SEPS, SECOI (Secretaria de Controle Interno do MEC), Ministério da Fazenda e da SEPLAN. Em cada Estado foi criada uma Unidade Estadual de Administração do Programa (UEAP) e a nível dos municípios os órgãos municipais de educação estavam responsáveis pela implementação das ações.

As responsabilidades de implementação estavam distribuídas pelos níveis administrativos da seguinte forma:

- a) construção de escolas - os municípios escolhiam, adquiriam o terreno e efetivavam o pagamento às empresas construtoras. As SECS eram responsáveis pelas plantas arquitetônicas, pela adjudicação de contratos e supervisão de obras para autorizar o pagamento conforme as condições de contrato. O Cebrace assistia as SECS na preparação dos projetos arquitetônicos, coordenava a construção de uma escola modelo, consolidava informações sobre os aspectos físicos do programa e enviava relatório à UNAP, que o encaminhava ao Banco e se responsabilizava de realizar relatório anual da auditoria realizada nas construções financiadas;
- b) o mapeamento escolar era realizado pelas SECS junto com as equipes dos Omes e assistidas pelo Cebrace.
- c) desenvolvimento do currículo - cada SEC seria responsável pela elaboração das publicações, ficando a Fename responsável pela assistência técnica na impressão, produção e aquisições necessárias, quando o estado preferisse imprimir livros e guias através de licitação local. A SEPS asseguraria o controle qualitativo de cada currículo reformado, revisando-o antes de ser adotado a nível estadual, monitorando a

execução do desenvolvimento do currículo em cada estado e elaborando relatório anual de auditoria sobre o fluxo de alunos e os resultados alcançados nas escolas do programa;

- d) programas de treinamento - os Omes selecionariam os professores e o pessoal das equipes a serem treinados, mantendo listas atualizadas do pessoal treinado e elevado de níveis. Cada SEC planejaria e executaria os vários programas de treinamento do projeto e manteria um sistema atualizado de acompanhamento do pessoal treinado. O Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro IRHJP seria responsável pela revisão do conteúdo e duração dos cursos propostos pelas SECS, bem como pela seleção das equipes envolvidas e asseguraria a compatibilização dos custos conforme o estabelecido na avaliação. Qualquer mudança substancial na duração, conteúdo e custo unitário, exigiria a aprovação do Banco;
- e) merenda escolar - no Piauí, o escritório local da CNAE seria o órgão executor e a SEC monitoraria a execução de acordo com o plano geral de implementação do programa. Em Pernambuco, a SEC seria responsável pela preparação da minuta a ser assinada com a cooperativa e submeteria o contrato para aprovação do Banco, como também seria responsável pela avaliação do impacto do programa nos municípios onde fôsse introduzido;
- f) estabelecimento/fortalecimento dos Omes - a SEPS através da estrutura do Promunicípio estabelecida em cada estado seria responsável por :
- assistir os municípios na seleção do pessoal a ser nomeado para cada OME;
 - planejar e organizar os cursos de treinamento para as equipes dos Omes;
 - fornecer toda a assistência para acompanhamento que fôr requerida pelos municípios.

É interessante notar que para as construções, compra de equipamento e mobiliário e produção de livros textos deveriam ser realizadas as licitações satisfatórias para o Banco, sendo destacado que fabricantes e fornecedores estrangeiros interessados poderiam participar dessas licitações.

Para a implementação do projeto foram feitos os seguintes acordos legais:

- a) Acordo de empréstimo entre o banco e o credor; b) convênios entre o MEC e os estados envolvidos; c) convênios entre os estados e cada Município do Projeto. A assinatura dos convênios era a condição necessária para o desembolso a ser feito para cada município. Caso o município não assinasse dentro do prazo estabelecido, o estado

poderia substituí-lo por outro selecionado, conforme os critérios originalmente estabelecidos.

O prazo previsto para a implementação do programa foi de 5 anos e para garantia de sua execução eficiente, cada SEC elaborou um plano em conjunto com a missão de avaliação do Banco. A programação do primeiro ano seria especificada por cada estado, incluindo um detalhamento físico-financeiro de cada componente, de modo a garantir a sua implementação sem atrasos e custos futuros. Todos os planos seriam revistos anualmente pelo MEC, UNAP, e pelo Grupo de Coordenação do Projeto, para permitir a sua atualização anual no final de cada ano precedente ao ano de sua execução. A movimentação de recursos deveria ser feita mediante a apresentação ao MEC de plano estimativo de desembolso mensal para o ano fiscal seguinte, de modo a obter a aprovação e assinatura de acordo, que garantisse a transferência mensal de fundos feita pelo FNDE, conforme acordo através do Banco do Brasil. Todo o controle sobre o cumprimento dos Planos de Desembolso seria feito pela UNAP e SEPS e a nível do estado pela SEC, ficando toda a documentação à disposição do banco. Uma auditoria financeira seria realizada anualmente pela Seplan.

Todas essas informações que constam do documento MEC/ Secretaria de Ensino de 1º e 2º Grau/UFCE/ Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura/ Fundação Carlos Chagas. Avaliação da Educação Rural Básica no Nordeste Brasileiro/ Edurural-NE(1981-1985). Relatório Final. Fortaleza, 1988, indicam o grau de exigência formal de que se cercavam os processos de elaboração, implementação e avaliação dos programas e projetos financiados pelo BANCO MUNDIAL, o que de fato não se constituiu até hoje como condição suficiente para garantir os resultados previstos. Ao contrário disso, as estruturas burocráticas criadas para tal fim têm permitido de um modo geral obscurecer os processos de financiamento e administração de recursos no setor da educação. Apesar disso, era previsto um rigoroso processo de avaliação em que a UNAP acompanharia a implementação de medidas através da análise de dados enviados regularmente pelas SECS, em formulários padronizados. Após a consolidação dos dados, a UNAP prestaria informações ao Banco, departamentos e órgãos técnicos do MEC e às Ueaps.

Além desse processo de informação e análise de dados, os órgãos técnicos do MEC procederiam às auditorias anuais dos aspectos educacionais e físicos, enquanto caberia à Seplan e o Ministério da Fazenda a auditoria financeira e da conta do empréstimo, respectivamente. As visitas aos estados e municípios seriam realizadas mediante seleção daqueles que deveriam ser visitados, quando houvesse necessidade.

As principais ações propostas pelo programa a partir das sugestões dos estados foram :

COMPONENTES DOS PROGRAMAS E AÇÕES

CURRÍCULO

- ✓ .Adequação do currículo das quatro primeiras séries ao meio rural, tanto no que se refere a conteúdos gerais como específicos;
- ✓ .Implantação de currículo para as quatro primeiras séries no meio rural, com iniciação para o trabalho, a nível da 4a.série;
- ✓ .Definição de currículo para classes de aceleração de aprendizagem;
- ✓ .Elaboração e implementação de diretrizes curriculares.

MATERIAL DE ENSINO-APRENDIZAGEM

- ✓ .Elaboração, experimentação e difusão de materiais de ensino-aprendizagem que possam melhor atender ao aluno na realidade rural e instrumentalizar o currículo, bem como apoiar a ação docente;
- ✓ .Elaboração de manuais para o professor sobre a utilização de recursos materiais existentes na localidade e sobre atividades pedagógicas auxiliares.

RECURSOS HUMANOS

- ✓ .Capacitação, treinamento/qualificação de professores, supervisores escolares, administradores escolares, professores regentes, técnicos para implantação, acompanhamento e controle da programação, professores leigos, coordenadores pedagógicos e administrativos, chefes dos órgãos municipais de educação.
- ✓ .Participação de professores, alunos e a comunidade na montagem das propostas curriculares, para assegurar o atendimento às peculiaridades da população rural;
- ✓ .O interrelacionamento dos projetos de currículo, materiais de ensino-aprendizagem e de treinamento de docentes e supervisores;
- ✓ .Testagem das propostas curriculares e possibilidades de revisão das mesmas por ocasião de encontros, seminários e treinamentos de recursos humanos;
- ✓ .Flexibilidade na organização e estruturação das atividades educacionais, a partir das prioridades e situações identificadas no contato com as entidades e as comunidades;
- ✓ .Integração das propostas curriculares com a elaboração de cartilhas, de livros básicos, de manuais de utilização de recursos locais disponíveis e de atividades pedagógicas auxiliares;

(cont.)

- ✓ .Substituição gradativa dos livros didáticos inadequados por textos elaborados para a realidade rural, contando-se com a participação de docentes e técnicos de áreas específicas, assegurando a inclusão de conteúdos de saúde, horticultura, agropecuária, cooperativismo, atividades artísticas, culturais e outras;
- ✓ .Participação de coordenadores pedagógicos e administrativos dos órgãos municipais de educação e de prefeitos no planejamento e replanejamento das ações educacionais;
- ✓ . Integração com outros setores atuantes na área, com projetos já existentes nas Secretarias de Educação, especialmente: o Promunicípio e o Polonordeste;
- ✓ .Flexibilidade na execução de ações de forma a garantir, com a descentralização, maior e melhor adequação às necessidades concretas da comunidade;
- ✓ .Convênios entre a Secretaria de Educação e a Prefeitura, possibilitando racionalização e maior aproveitamento dos recursos locais;
- ✓ .Realização dos treinamentos nas sedes dos municípios, o que virá permitir maior adequação às necessidades surgidas do próprio meio;
- ✓ .Implantação gradativa das ações, de forma que a execução anterior de uma ofereça respaldo para a ocorrência de outras.

EXPANSÃO E MELHORIA DA REDE FÍSICA

- ✓ .Adequação da rede física às necessidades dos programas educacionais de caráter formal e não formal, às características da população e do meio, gerando uma diversidade de propostas que variam desde a construção e equipamento de Centros de Educação Rural para fins de educação formal e não formal e de coordenação técnico-pedagógica, construção e equipamento de prédios escolares de 01, 02 ou 03 salas de aula e outros ambientes educativos;
 - ✓ .Adoção de conceito mais amplo de rede física para fins educativos, pela utilização de ambientes disponíveis na comunidade e abrindo a escola para objetivos culturais e outras atividades da comunidade;
 - ✓ .Desenvolvimento de estudos para identificação das necessidades da rede física e localização dos espaços educativos, com base em critérios relativos aos aglomerados populacionais, déficit de escolarização, conteúdos e necessidades dos programas educacionais;
 - ✓ .Reorganização da rede de ensino, principalmente através da implementação de sistema integrado de educação rural (Unidades de Base, Unidades Intermediárias e Centros de Educação Rural), operando dentro de uma mesma área geográfica e desenvolvendo um conjunto de ações educativas, diversificadas e flexíveis, dirigidas a determinados segmentos da população rural, ou da implantação de Centros Comunitários de Educação Rural e Centros de Educação Rural com vistas à nuclearização da rede, à ampliação e extensão das oportunidades educacionais, à coordenação técnico-administrativa das ações educativas de um conjunto de unidades escolares;
-

✓ (cont.)

-
- ✓ .Fortalecimento dos sistemas municipais de educação, através da cooperação técnica e financeira - Estado/Município, visando a expansão e melhoria da rede física, de acordo com o preceito legal, que dispõe sobre a "progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais;
 - ✓ .Descentralização da execução das obras e, sempre que possível, da aquisição do equipamento, objetivando o aproveitamento e fortalecimento dos recursos locais, através da celebração de convênios com as prefeituras municipais, formalizando, dentre outros aspectos, o repasse dos recursos para as construções e consecução de outras metas de rede física, a supervisão das obras pela equipe especializada da SEC e a manutenção das unidades escolares pelas administrações municipais;
 - ✓ .Reforço aos órgãos da SEC, responsável pelas ações da rede física, mediante a aquisição de equipamentos e materiais básicos e a complementação de salário de engenheiros, arquitetos e auxiliares indispensáveis à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização das obras.

APOIO AO EDUCANDO

- ✓ .Descentralização da administração das atividades de assistência ao educando: merenda escolar, material de ensino-aprendizagem, envolvendo instituições mais próximas das escolas como: os Centros de Educação Rural em alguns estados, as Delegacias Regionais, até chegar aos órgãos municipais de educação;
- ✓ .A integração das atividades de assistência ao educando como estratégia de implementação do currículo;
- ✓ .A participação dos próprios alunos e de suas famílias em atividades voltadas para seu próprio bem-estar, através da criação de hortas e pomares escolares, cooperativas escolares, grupos de interesse, realização de projetos e da participação das mães na preparação dos alimentos.

PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

- ✓ . Implantação e implementação de Órgãos Municipais de Educação. Tal ação visa descentralizar os serviços Pedagógicos e Administrativos para os municípios, bem como racionalizar a assistência técnica a eles prestada pelo Estado. Pretende-se que os municípios, fortalecidos com a criação dos Órgãos Municipais de Educação (OMEs), assumam de forma racional e sistemática a execução da política educacional nas escolas, sob a sua responsabilidade. Dessa forma, não só serão beneficiadas as escolas constantes do Programa, como todas as escolas da rede municipal.
-

-
- ✓ .Reforço às estruturas de administração educacional local, regional e central. Esta ação se apresenta de forma bem diversificada nos diferentes programas, pois, vem atender às necessidades existentes nos três níveis de administração. Assim sendo, ora ela visa fortalecer os serviços existentes, ora visa fortalecer a administração, criando serviços que se fazem necessários. Portanto, constam desse item a criação e o reforço de serviços de supervisão e assistência ao educando , a nível municipal, bem como a criação dos serviços de informações, também a nível municipal.

NUCLEARIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL

- ✓ Neste item foram englobadas as ações que visam ampliar e racionalizar os serviços educacionais pedagógicos e administrativos para um conjunto de escolas de um município ou determinada área. Foi previsto para se atingir tal objetivo, a construção de Centros de Educação Rural ou Centros Comunitários, que assumirão a coordenação dos serviços educacionais existentes, a nível local, para um conjunto de escolas.
-

A reprodução de todas as ações do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste permite observar alguns aspectos não contidos nos programas anteriores, como: o grau de detalhamento dos mecanismos de execução, de modo a garantir uma descentralização coordenada e, portanto, aumentar as possibilidades de consecução dos seus objetivos; a ênfase a uma adequação integral de todos os instrumentos a uma concepção de adaptação da escola ao meio rural, que pode ser melhor compreendida no contexto da política de desenvolvimento regional, voltada para a transformação das famílias dos pequenos produtores rurais em unidades ainda mais produtivas, para que pudessem além de seu sustento, garantir a produção de mais excedentes para o mercado, permanecendo na zona rural e criando uma escola própria, uma cultura própria que permitisse improvisar os ambientes destinados à escola, centrar o currículo nas próprias atividades agropecuárias da região, e ainda, antecipar para a 4a. série do 1º grau a iniciação ao trabalho.

O alcance desse programa, segundo dados nele contidos, em termos da população rural atingida era de aproximadamente 4.037.000 habitantes do meio rural, o que equivalia a 21% da população rural dos estados envolvidos. No ensino regular de 1a. a 4a. série deveriam ser beneficiados anualmente, conforme as metas previstas, um total de 420.000 alunos pelas ações de melhoria do ensino e seriam criadas 165.000 novas vagas aproximadamente. No quadro abaixo todas as metas aparecem quantificadas, permitindo compará-las entre os estados.

Tabela III - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Síntese das Ações Previstas, por Estado - Quantitativos

Estados	Constuição Mobiliário e Equipamentos Sala de Aula			
	Novas	Recuperadas	Centro	Omes
Alagoas	154	76	3	13
Bahia	200	-	-	-
Ceará	238	154	26	-
Maranhão	300	-	-	-
Paraíba	247	-	-	-
Pernambuco	75	66	-	-
Piauí	119	-	-	-
R. G. Norte	150	128	3	-
Sergipe	126	-	-	-
Total	1609	424	32	13

Tabela III (continuação)

Estados	Depósito de Material Escolar	Livros Texto	Guia do Professor	Material Ensino - Aprendizagem	Treinamento em Serviço Prof./Superv. e Outros	Criação e Fortal. de Omes	A.T. e
							Consultoria (homem/mês)
Alagoas	-	171.000	65.700	356	182	13	216
Bahia	-	1.136.000	146.800	2.916	665	36	186
Ceará	-	1.924.300	582.300	5.000	1.042	53	225
Maranhão	-	399.100	47.030	1.800	139	22	64
Paraíba	-	124.210	201.130	1.350	87	31	137
Pernambuco	-	158.500	264.900	2.078	217	29	117
Piauí	9	783.200	406.190	3.200	350	35	108
R. G. Norte	-	-	103.300	2.580	228	14	-
Sergipe	-	94.500	-	1.500	40	-	159
Total	9	4.791.310	1.817.400	20.780	2.950	233	2.207

Fonte: Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste. 3º Projeto Educacional MEC/BIRD. 1980.

Obs: Observou-se que o total 2.207 da última coluna não é o resultado correto. O total é igual a 1.212. O mesmo vale para o 1.817.400. O correto é 1.817.350.

Os custos estimados por ano para a execução do programa em cada estado também podem ser avaliados a partir do seguinte quadro:

Quadro XIX - Custos do Edurural

(em US\$)

estados	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Alagoas	376	1.232	1.422	1.419	151	-	4.600
Bahia	1.072	2.318	3.569	1.048	-	-	8.097
Ceará	519	2.225	4.950	3.319	1.005	658	12.675
Maranhão	785	1.707	1.838	1.916	1.508	-	7.754
Paraíba	189	1.743	1.871	1.871	326	-	6.000
Pernambuco	347	1.339	1.606	1.223	854	-	5.393
Piauí	567	1.622	2.535	2.520	1.848	362	9.454
R. G. Norte	412	1.084	1.326	1.352	263	-	4.437
Sergipe	173	1.205	1.394	1.421	233	-	4.426
MEC	510	875	875	875	175	175	3.485
Total	4.949	15.330	21.476	16.964	3.363	1.195	66.321

FONTE : PROGRAMMA DE EXPANSÃO E MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MEIO RURAL DO NORDESTE . III PROJETO EDUCACIONAL MEC/BIRD, BRASÍLIA, 1980.

Estimativa - 1 US\$ - Cr\$ 42,33 (ao câmbio de 01/01/1980)

- sem contingências

Conforme outros dados do programa de expansão e melhoria da educação no meio rural do nordeste, a distribuição dos recursos no período de cinco anos era feita entre os seguintes elementos : construção, mobiliário, equipamento, treinamento de recursos humanos, desenvolvimento do currículo, estudos e avaliação, fortalecimento dos órgãos municipais de educação (Ome's), taxas profissionais e administração do programa.

Na maioria dos estados, estabeleceu-se a seguinte tendência na definição das prioridades:

- 1º lugar - construções
- 2º lugar - treinamento de recursos humanos
- 3º lugar - desenvolvimento de currículo
- 4º lugar - equipamento
- 5º lugar - fortalecimento dos órgãos de educação municipal
- 6º lugar - mobiliário
- 7º lugar - estudos e avaliação
- 8º lugar - administração do programa
- 9º lugar - taxas profissionais

Em alguns anos o equipamento ocupou o 3º lugar e o desenvolvimento de recursos humanos foi para o 4º lugar.

O estado da Bahia não alocou recursos para estudos e avaliação em nenhum dos anos de execução do programa. No Ceará, mais recursos foram destinados ao fortalecimento dos Ome's do que para estudos e avaliação, embora o montante alocado para desenvolvimento de currículo tenha alcançado o 3º maior volume de recursos, depois de construção e treinamento de recursos humanos.

No estado da Paraíba, destacaram-se construção, treinamento de recursos humanos e desenvolvimento de currículo, sendo que para estudos e avaliação foi destinado o menor montante de todo o projeto, sendo inferior aos recursos destinados para as taxas profissionais e administração do programa. Em Pernambuco, pelo contrário, foram as ações para desenvolvimento de currículo, estudos e avaliação que se destacaram em 1º e 2º lugar, seguidas do elemento construção e depois treinamento de recursos humanos, enquanto a administração do programa superou o investimento em mobiliário e equipamento e o fortalecimento dos Ome's.

Em Sergipe, para treinamento de recursos humanos foi destinado o maior montante de recursos, ficando em 2º lugar as ações de construção, e em 3º lugar o desenvolvimento de currículo. Para estudos e avaliação não houve praticamente recurso, sendo destinado para a administração do programa mais do que foi alocado para equipamento e mobiliário. No estado do Piauí, o treinamento de recursos humanos ficou em 1º lugar em termos de investimento de recursos, seguida de construção e depois desenvolvimento do currículo. Depois dessas três prioridades, o maior volume de recursos foi destinado ao fortalecimento dos órgãos municipais de educação, seguido de mobiliário, equipamento e administração do programa. O menor volume de recursos foi alocado para as ações de estudos e avaliação.

No estado do Maranhão, a distribuição de recursos destacou-se pelo fato de destinar o maior volume de recursos para construção, sendo que a segunda prioridade foi a administração do programa, constituindo-se como uma peculiaridade particular a esse estado, a utilização de um volume maior de recursos para a atividade-meio em detrimento de outras ações, conforme está demonstrado no quadro abaixo. Em 3º e 4º lugar, ficaram o treinamento de recursos humanos e o desenvolvimento de currículo. Em seguida, por ordem de priorização ficaram: fortalecimento dos Ome's, mobiliário e equipamento. Também como ocorreu na maioria dos estados, para as ações de estudos e avaliação foi destinado o menor volume de recursos.

Quadro XX - Estimativa dos Custos por Ano do EDURURAL no Estado do Maranhão

(A preços de 1º de janeiro de 1980 - Em milhares)

Componentes	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Construção	155	620	775	930	620	3.100
Mobiliário	-	130	151	151	-	-
Equipamento	73	88	59	72	-	292
Treinamento	421	356	303	-	-	1.080
Desenv. Curric.	8	18	-	202	581	809
Est. E Aval.	4	4	5	5	-	18
Fortal. OMES	48	116	159	159	-	482
Taxas Profis.	10	41	52	62	41	206
Adm. Program.	67	334	334	334	266	1.335
Totais	786	1.707	1.838	1.915	1.508	7.754

Fonte: Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural, 1980.

Fato que causa estranheza no contexto da execução de um programa que visava a expansão e a melhoria da educação no meio rural e que priorizou em todos os estados o desenvolvimento de currículo e o treinamento de recursos humanos é a destinação de um percentual mínimo de recursos para o componente Estudos e Avaliação. Como essa ação poderia deixar de ser priorizada? Se as Secretarias de Educação dos estados já dispusessem de uma base sólida de trabalho nessa linha, cujos resultados tivessem sido obtidos antes da própria existência do programa, provavelmente a situação educacional desses estados poderia ter sido parcialmente alterada antes do próprio Edurural ser implantado, o que parece pouco provável, pois " as taxas de alfabetização observadas nas áreas do programa eram muito baixas, oscilando entre 55,5% (Sergipe) e 33,6% (Maranhão), verificando-se ainda, em 04 estados (Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte) índices inferiores aos observados" . (Programa de Expansão e Melhoria da Educação do Meio Rural do Nordeste III Projeto Educacional MEC/Bird, 1980: 10)

Com a implantação do Edurural em 1980, não deixaram de existir as ações do Promunicípio, que também era considerado um programa institucional, mas o desenvolvimento quase simultâneo das ações do Pronasec, também criado em 1980, o Edurural e o Promunicípio dada a priorização feita no III PSEC para a "educação nas áreas rurais" , de algum modo dificultou o acompanhamento e avaliação final desse programa, na década de 80, que inclusive não mais se constituía como resultado da atuação do Departamento de Ensino Fundamental e da Coordenação de Assistência

Técnica aos estados e ao Distrito Federal (Codeated), pois com o governo Figueiredo foi implantada a nova estrutura do MEC, surgindo a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS) com a Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino e a Coordenadoria de Organização e Funcionamento de Agências Educativas, cuja atribuição era desenvolver uma das diretrizes da SEPS para o fortalecimento de uma política de municipalização do ensino, considerando:

"1- a necessidade de se orientarem as ações, em nível local, pelos princípios e normas do sistema estadual, em harmonia com as diretrizes e bases da educação nacional, tendo em vista a unidade do sistema e a articulação e integração de poderes necessárias à unidade nacional;

2- a importância de se estabelecerem diretrizes e normas de ação mais específicas, capazes de possibilitar atendimento mais adequado e mais rápido às necessidades e peculiaridades locais;

3- a conveniência de se estruturarem, à semelhança do que já existe nos sistemas federal e estadual - de ação mais ampla e genérica - órgãos capazes não somente de pensar diretrizes, formular políticas e orientar ações em âmbito mais restrito, como também de executar estas diretrizes, políticas e ações de maneira mais adequada e mais rápida. "

(Política e diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau para o período de 1980-1985, MEC/SEPS/Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino/ Coordenadoria de Organização e Funcionamento de Agências Educativas).

Na execução da política de educação do Governo Figueiredo, com relação à municipalização do ensino, parece terem se acentuado as contradições entre um discurso que pretendia que se mantivesse uma estrutura mais ou menos unificada do sistema educacional e ao mesmo tempo uma prática que deveria concretizar a ideologia de descentralização em todos os níveis para "recuperar as influências das bases", desde o planejamento e a execução até a avaliação. Segundo os enunciados do MEC, para atender às diretrizes do III PSEC, tratava-se de "com o concurso da comunidade fomentar a educação básica, eliminando o centralismo burocrático e realizando o planejamento participativo como meta prioritária" (ibidem, p 01).

No mesmo documento, a preocupação com os resultados dessa descentralização ficava explícita: "A implantação de uma política de municipalização de

ensino de 1º grau, em um país de tão diferenciadas realidades culturais e econômicas, requer, contudo, cuidados e medidas especiais que implicam sérias definições e altas decisões dos diferentes níveis e esferas do poder governamental. Assim, deverão ser consideradas as seguintes diretrizes na implantação dessa política.

1º reforço significativo de recursos financeiros do salário educação aos municípios e adoção de mecanismos geradores de recursos adicionais;

2º definição, em nível estadual, dos reais "encargos e serviços", particularmente daqueles relativos ao ensino de 1º grau que deverão ficar, em consequência da divisão de poderes e de competências, da racionalização de recursos e de esforços, da adequação e facilidade de ações, com o Estado ou com os municípios;

3º delegação das competências cabíveis e necessárias aos Conselhos Municipais de Educação e estruturação destes órgãos segundo critérios que considerem:

a) a conveniência de composição variada, eclética, de seus elementos, em termos de experiências e vivências profissionais;

b) as condições de desenvolvimento do município - condições econômicas, culturais, populacionais;

c) a demanda qualitativa e quantitativa dos serviços educacionais;

d) a conveniência de se organizarem, em razão das condições existentes, conselhos municipais, regionais, inter-municipais ou, mesmo metropolitanos;

4o. Organização e dinamização dos Órgãos Municipais de Educação, tendo em vista:

a) a complexidade dos serviços a serem executados;

b) a necessidade de uma ação planejada que contemple prioridades da comunidade;

c) a conveniência de uma ação gradual, progressiva, que pode iniciar-se com o atendimento às escolas rurais.

50. *Preparação de recursos humanos, incluindo a dos próprios conselheiros, dos técnicos dos órgãos municipais e da própria administração municipal, dos docentes, especialistas e pessoal de apoio, para uma nova concepção de municipalização do ensino e para uma visão ampla do seu sentido e das suas dimensões;*
60. *Implantação de um novo tipo de escola municipal - a Escola Comunitária - pensada e estruturada para responder às necessidades e anseios da comunidade, não apenas aqueles voltados para o ensino ou a instrução - stricto sensu - mas, e sobretudo, aqueles relacionados à educação, lato sensu, isto é, educação para o trabalho, para a saúde, para o lazer, para a cidadania, para a produção e para o consumo, para a preservação do meio ambiente, para o desenvolvimento pessoal e social, etc...*
70. *Estruturação e desenvolvimento de currículos que, contemplando os problemas - necessidades e potencialidades da zona rural -, não conduzam a uma subeducação, mas antes privilegiem o aluno do campo com os conhecimentos e experiências necessários ao seu desenvolvimento como homem e cidadão brasileiro, no sentido pleno da expressão;*
80. *Articulação de órgãos e instituições, de programas e projetos, de recursos e forças comunitárias, cujas ações integradas e conjugadas possam contribuir para facilitar o processo ou melhorar o produto da educação, em nível municipal, quer na zona urbana, quer na zona rural;*
90. *Sensibilização e preparação da comunidade para assumir com a consciência e a confiança necessárias, as novas e altas responsabilidades que lhe são atribuídas." (ibidem, p.7)*

Essas diretrizes de fato apontam cuidados para que a municipalização não se realizasse sem levar em conta a realidade de cada município. Em termos de concepção desse processo a idéia era definir encargos e serviços em diferentes graus, tipo e natureza, assegurando uma articulação entre estados e municípios capaz de desburocratizar o sistema, garantir a progressiva passagem da responsabilidade com o ensino de 1º grau para o município e a não duplicação de esforços e de recursos.

No entanto, em relação à própria atuação do MEC, no período 1980 a 1982, estão registradas em documento da SEPLAN/SG daquele ministério, constatações de que o fortalecimento dos órgãos intermediários do sistema, secretarias estaduais, delegacias estaduais e órgãos municipais estava prejudicado pela falta de preparação dos seus técnicos em planejamento e modernização administrativa e ainda pela multiplicidade de ações dirigidas para a zona rural, sem garantir a integração dessas atividades. Nem entre as estruturas intermediárias e os órgãos centrais isso ocorreu e nem com as comunidades. Do ponto de vista do MEC, a transição de um tipo de proposta tradicional, para um tipo de proposta inovadora teria permitido a desativação de mecanismos de acompanhamento e controle, sem estabelecer , estratégias de coordenação das ações do MEC e entre este e as unidades federadas.

A propósito dessa tensão entre a proposta tradicional e a proposta inovadora, o documento traz o seguinte comentário : *"a coexistência 'pacífica' de ações tradicionalmente desenvolvidas com ações denominadas de inovadoras demonstra por este lado a inexistência de um constante trabalho de revisão e avaliação e por outro lado uma facilidade de "penetração" de novas propostas sem um efetivo trabalho de absorção crítica da inovações. "* (MEC/SG/SEPLAN., Planejamento MEC 1980,1981 ,1982 :.34)

É interessante observar que devia existir certa resistência em alguns setores da SEPS às propostas denominadas de " inovadoras", embora não fosse feita a apologia à tradicional. Talvez a introdução dos procedimentos relacionados à concepção de planejamento participativo, gerasse uma certa indefinição a nível central, ao mesmo tempo porém , encobrendo um progressivo processo de desorganização do próprio MEC, apesar de continuar definindo diretrizes e buscar exercer certo controle, inclusive através do financiamento do Pronasec rural, Prodasec e Edurural, com recursos do salário-educação e do tesouro nacional.

Em avaliação da própria SMA(Secretaria de Modernização Administrativa) essa constatação é explicitada : ... *"Parece faltar ao MEC, firmeza, confiança na ação que desenvolve, coragem para afirmar outras linhas de trabalho, outras formas de atuar. Não parece haver crença, mesmo internamente, de que haja talento nas suas proposições, e fica a impressão de que as coisas são feitas apenas porque devem ser feitas. Falta convicção"* . (MEC/SG/SMA Caracterização da função modernização administrativa. Documento de circulação interna. 16 de março de 1981.)

Também são constantes as referências nos documentos da SEPS sobre a desarticulação entre as ações dos vários programas, resultando disso a superposição e a não consecução de parte dos objetivos do III PSEC. Em razão dessas dificuldades, foi elaborada proposta de revisão do processo de planejamento, criando inclusive uma sistemática de trabalho para encontros dos Órgãos de Planejamento, Orçamento e Modernização, através do Secretário Adjunto e do Secretário de Planejamento e Assessores com os presidentes e secretários executivos das Comissões de Coordenação de Área e da Coordenação Geral do MEC.

A Secretaria de Modernização Administrativa do MEC havia previsto para 1981/1982 dois programas com seus subprogramas, tentando realizar um reordenamento organizacional do ministério, para a realização dos objetivos do III PSEC. O programa de desenvolvimento administrativo definia objetivos, função e competências de cada um dos órgãos do MEC, estabelecendo ainda os procedimentos de racionalização de todas as unidades e subunidades dessa estrutura. Nesse programa estavam contemplados dois subprogramas: subprograma de desenvolvimento organizacional e o subprograma de racionalização administrativa. O programa de desenvolvimento gerencial voltado para a elevação dos padrões de desempenho gerencial do MEC comportava três subprogramas: subprograma de desenvolvimento de sistemas de informação, subprograma de desenvolvimento de recursos humanos e o subprograma de revisão do arcabouço normativo. Cada um desses subprogramas estava ainda subdividido em projetos e atividades.

Essas medidas podem caracterizar o grau de complexificação da estrutura do MEC na medida em que eram adotados como diretrizes fundamentais o planejamento participativo e a descentralização, sem que houvesse a necessária distribuição de poder de decisão para os níveis estaduais e municipais. Quanto mais anunciadas as medidas de modernização e racionalização administrativas, cada vez menos se concretizavam esses princípios. No que dizia respeito à educação básica particularmente, proliferaram inúmeros programas no âmbito da SEPS:

- desenvolvimento da educação pré-escolar;
- apoio à expansão de ofertas educacionais;
- melhoria da educação geral;
- adequação do componente profissionalizante no ensino de 1º e 2º graus;
- valorização de recursos humanos;
- aperfeiçoamento da educação não formal
- modernização da estrutura e funcionamento do sistema escolar;

Além desses, o Centro de Recursos Humanos João Pinheiro desenvolvia os seguintes projetos:

- estudos e experimentos na área do ensino de 1º e 2º graus;
- estudos e experimentos na área de educação comunitária;
- capacitação de recursos humanos para o ensino de 1º grau;
- apoio tecnológico às escolas de 1º e 2º graus da comunidade de Belo Horizonte;
- coordenação e administração de cursos, encontros e seminários , de âmbito local, regional e nacional.

Para toda essa programação, os recursos da SEPS, parte do tesouro nacional e parte do salário-educação eram considerados insuficientes, levando os órgãos a enfrentarem a necessidade de uma contínua busca de recursos adicionais. Do ponto de vista dos especialistas em planejamento, o maior problema residia no divórcio entre o planejamento e o orçamento.

Apesar de todos os esforços, concluía o MEC em fins de 1982, que a ampliação da oferta de vagas no ensino de 1º grau , se por um lado ampliou o acesso, por outro, pouco influenciou sobre a permanência das crianças na escola. A repetição desse tipo de avaliação feita pelo ministério ao longo da primeira metade da década de 80, tem um significado ampliado se forem considerados todos os recursos aplicados nos diversos programas destinados à melhoria do ensino de 1º grau e as múltiplas estruturas mantidas com esse objetivo, como é possível identificar no documento de Compatibilização de Programas do MEC, destinados ao desenvolvimento da educação no meio rural do nordeste do exercício de 1980.

Os principais programas em execução com o mesmo objetivo : desenvolvimento da educação fundamental no meio rural estavam vinculados a dois setores do MEC. O Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural - Pronasec Rural estava vinculado à Secretaria Geral do MEC, enquanto o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - III Acordo MEC/Bird (Edurural) e o Programa de Cooperação e Assistência Técnica do Ensino Municipal (Promunicípio) eram vinculados à Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS) Posteriormente, o Pronasec rural e também o Prodasec urbano foram inseridos na SEPS, na qual se estruturou uma Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (SADESE) e a Coordenadoria de Articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino.

Mediante análise do quadro de comparação dos projetos por estado e dos custos por programa, pode-se concluir preliminarmente que havia uma multiplicidade de ações, que certamente dificultava o acompanhamento e controle pelo MEC, ao mesmo tempo que criava um procedimento de impacto sobre o meio rural via secretarias estaduais e secretarias municipais, sem que os resultados correspondessem ao que era previsto, a começar pelo próprio desempenho do ministério através de suas coordenações, como ficou demonstrado em relatório de 1983 da Coordenadoria de Articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino (COASE), que registrava dificuldades de natureza diversa para a execução do Pronasec. Por exemplo, "*dificuldades de ordem gerencial : indefinição de papéis dos diversos órgãos da SEPS com relação ao processo de cooperação técnica junto às UF, insuficiência de pessoal na Coase, ausência de posicionamento claro quanto à continuidade da proposta tal como foi concebida; dificuldades de ordem conceitual : idéia de 'educação para o pobre' , idéia da intersectorialidade, idéia da compra de bens e serviços locais, idéia da educação-produção, idéia da educação não-formal voltada para estratégias de sobrevivência da população, polêmica sobre a validade das ações exógenas do sistema educacional.; dificuldades de ordem financeira e a dificuldade da não aceitação dos programas pela SEPS como um todo.*"

Na realidade o Pronasec abrangia cinco linhas de ação : educação/integração, educação/cultura, educação/produção, apoio ao 1º grau e desenvolvimento comunitário. Dentro dessas linhas os projetos eram:

PRONASEC - linhas de ação e projetos - 1980/82	
LINHAS AÇÃO	PROJETOS
EDUCAÇÃO-INTEGRAÇÃO	Diagnóstico do Ensino Rural Valorização Salarial do Professor Municipal Rural Elaboração e Produção de Material Ensino-Aprendizagem Treinamento de Professores e Supervisores Rurais de Apoio à Administração Central : Secretarias Estaduais de Educação Apoio às Estruturas Intermediárias Apoio à Infraestrutura Educacional : aquisição de Equipamentos Escolares
EDUCAÇÃO-CULTURA	Ação Comunitária Levantamento de Experiências e Apoio ao Uso de Alternativas no Meio Rural Integração Universidade-Município Biblioteca da Vida Rural Brasileira Apoio ao Sistema de Teleeducação
EDUCAÇÃO-PRODUÇÃO	Escolas Hortigranjeiras Juvenis Escola de Pesca Escolas Agrícolas Hostas Escolares

Quadro XXI - Educação no Meio Rural - Compatibilização de Programas

ESTADOS	PROJETOS	PROGRAMAS/CUSTO (Cr\$)				
		Edurural	Pronasec Rural	Promunicípio	Plano de Trabalho /80	
Alagoas	Desenvolvimento de Currículo	3.781.000,00	17.000.000,00			
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	2.870.000,00		3.416.000,00		
	Planejamento e Modern. Téc. e Adm	4.256.000,00	48.000.000,00	6.804.000,00		
	Expansão e Melhoria da Rede Física	5.196.000,00	15.000.000,00	23.858.000,00		
	Subtotal do Estado	16.103.000,00	80.000.000,00	34.078.000,00		
Bahia	Desenvolvimento de Currículo	5.327.000,00	29.100.000,00	1.126.600,00		
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	7.277.000,00				
	Planejamento e Modern. Téc. e Adm	6.428.000,00	125.900.000,00	14.088.400,00		
	Expansão e Melhoria da Rede Física	25.364.000,00	15.000.000,00	29.200.000,00		
	Subtotal do Estado	44.396.000,00	170.000.000,00	44.415.000,00		
Ceará	Desenvolvimento de Currículo	6.935.000,00	80.000.000,00	469.000,00	1.600.000,00	
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	2.023.000,00		2.932.000,00		
	Planejamento e Modern. Téc. e Adm.	8.295.300,00	27.000.000,00	5.787.000,00		
	Expansão e Melhoria da Rede Física	7.836.615,00			15.538.000,00	
	Subtotal do Estado	25.089.915,00	107.000.000,00	9.188.000,00	17.138.000,00	

(continuação)

ESTADOS	PROJETOS	PROGRAMAS/CUSTO (Cr\$)				
		Edurural	Pronasec Rural	Promunicípio	Plano Trabalho /80	d
Maranhão	Desenvolvimento de Currículo	214.762,00	77.000.000,00			
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	7.614.730,00		1.580.000,00		
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad.	18.670.860,00	36.000.000,00	2.782.000,00		
	Expansão e Melhoria da Rede Física	30.832.150,00			7.480.000,00	
	Subtotal do Estado	57.332.502,00	113.000.000,00	4.362.000,00	7.480.000,00	
Paraíba	Desenvolvimento de Currículo		28.000.000,00			60.000,00
	Desenvolvimento de Recursos Hum.			140.000,00		511.000,00
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad.	2.580.000,00	52.000.000,00	9.905.000,00		
	Expansão e Melhoria da Rede Física	5.421.000,00		16.124.000,00		7.338.000,00
	Subtotal do Estado	8.001.000,00	80.000.000,00	26.169.000,00	7.909.000,00	
Pernambuco	Desenvolvimento de Currículo	550.000,00	10.000.000,00			3.500.000,00
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	1.132.000,00		1.729.000,00		
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad.	5.872.000,00	87.000.000,00	5.400.000,00		700.000,00
	Expansão e Melhoria da Rede Física	6.955.000,00		21.387.000,00		
	Subtotal do Estado	14.689.000,00	97.000.000,00	28.516.000,00	4.200.000,00	

(continuação)

ESTADOS	PROJETOS	PROGRAMAS/CUSTO (CrS)			
		Edurural	Pronasec Rural	Promunicípio	Plano de Trabalho /80
Piauí	Desenvolvimento de Currículo	804.000,00	6.000.000,00		
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	8.973.000,00		326.000,00	4.000.000,00
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad	11.450.000,00	43.750.000,00	5.152.000,00	
	Expansão e Melhoria da Rede Física	3.562.000,00		12.140.000,00	
	Subtotal do Estado		24.789.000,00	49.750.000,00	17.618.000,00
R. G. Norte	Desenvolvimento de Currículo	6.316.165,00	6.150.000,00		3.368.000,00
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	1.844.352,00			2.182.000,00
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad	3.692.038,00	64.365.000,00	6.359.000,00	
	Expansão e Melhoria da Rede Física	8.513.999,00		10.888.000,00	600.000,00
	Subtotal do Estado		20.366.554,00	70.515.000,00	17.247.000,00
Sergipe	Desenvolvimento de Currículo	869.000,00	8.500.000,00	950.000,00	
	Desenvolvimento de Recursos Hum.	1.000.000,00	750.000,00		
	Planejamento e Modern. Téc. e Ad	2.502.000,00	41.180.000,00	9.913.000,00	
	Expansão e Melhoria da Rede Física	3.952.000,00	7.500.000,00	15.800.000,00	6.445.000,00
	Subtotal do Estado		7.323.000,00	58.180.000,00	27.413.000,00

FONTE: Dados do documento Compatibilização de Programas do MEC destinados ao desenvolvimento da educação no meio rural do Nordeste. MEC/ SEPS/Subsecretaria de Planejamento, Coordenadoria de Avaliação e Controle, 1980.

O total de custos por programa discriminados por ações comuns para o exercício de 1980 estão indicados no quadro abaixo:

Quadro XXII - Custos por Programa

(Valores em Cr\$)

PROGRAMAS	CURRÍCULO	RECURSOS	PLANEJAMENTO E	EXPANSÃO DA	TOTAL
		HUMANOS.	MODERNIZAÇÃO	REDE FÍS	
MEC/BIRD	24.796.927,00	31.914.082,00	63.746.198,00	97.632.764,00	218.089.971,00
PRONASEC	261.750.000,00	1.000.000,00	525.195.000,00	37.500.000,00	825.445.000,00
PROMUNICÍPIO	1.419.000,00	11.999.600,00	66.190.000,00	129.397.000,00	209.006.000,00
PL.TRAB/80 *	8.528.000,00	6.693.000,00	700.000,00	37.401.000,00	53.322.000,00
TOTAL	246.493.927,00	51.606.682,00	655.831.598,00	301.930.764,00	1.305.862.971,00

* Plano de Trabalho Anual das Secretarias de Educação das Unidades da Federação vinculados à SEPS também alocaram recursos para a educação na zona rural.

Mais uma vez os quadros de custo apontam a disparidade existente no investimento feito em recursos humanos e os demais componentes dos programas. A valorização do magistério, repetidamente apresentada em todas as ações já arroladas, continuou sendo concretizada através de cursos e treinamentos sem que de fato a maioria de professores leigos fôsse habilitado. Naturalmente essa alternativa que significaria habilitá-los, dando-lhes a oportunidade de reivindicar salários mais compatíveis com esse nível de qualificação, não convinha e permanece não sendo conveniente para os municípios, que mantêm uma rede de escolas municipais com funcionamento a custos reduzidos na zona rural, principalmente pela contratação de um trabalhador desqualificado e "barato".

Segundo relatório do próprio MEC, produzido pelo Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (Programa Edurural/NE - Projeto de Capacitação de Recursos Humanos - Balanço Crítico de sua Trajetória - 1980/1987) com a prorrogação do programa por mais dois anos (86/87) ampliou-se a sua área de abrangência e a clientela atendida. ... *"Entretanto, esse número expressivo de profissionais não foi capaz de alterar significativamente o quadro de professores leigos da área abrangida pelo programa. Isso se deve à natureza de alguns cursos que não visavam à terminalidade e eram direcionados apenas para a melhoria do desempenho do professor em sala de aula e, principalmente às condições de vida e de trabalho desses profissionais, marcadas por limitações de natureza sócio-econômica e política que geraram grande mobilidade do pessoal habilitado e sua substituição por novos contingentes de professores leigos."* (p. 39)

Outros problemas identificados pela Coordenação Nacional do Edurural indicam porque os objetivos do programa não eram alcançados de forma satisfatória. Entre muitos desses problemas foram citados no relatório anual de acompanhamento da área da educação feito pela Coordenação de Educação e Cultura do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) :

- "- fluxo irregular de recursos para os estados: recursos transferidos com atraso;*
- diferenças na capacidade gerencial de cada Estado, dificultando os procedimentos com o BANCO MUNDIAL;*
- utilização, pelos prefeitos, dos recursos do Edurural na campanha política de 1982, com total impunidade;*
- falta de controle dos convênios assinados com as prefeituras. Muitos professores treinados pelos programas foram demitidos por razões políticas pelos novos prefeitos em 1982, contrariamente ao estipulado nos convênios. Várias das escolas construídas não atenderam às especificações contratuais;*
- resistência dos municípios a elaborar e implementar o Estatuto do Magistério ou Plano de Classificação de Cargos, como previsto no Acordo;*
- falta de controle, pelo MEC, da execução do Programa, denotando ausência de capacidade gerencial. " (p.08)*

Com todas essas evidências de insucesso na execução do conjunto das ações, quer no sentido da administração, quer no sentido da efetividade dos resultados da melhoria do ensino, pode-se inferir que a nível da maioria dos municípios do Nordeste, encarregados diretamente da execução do Promunicípio, Edurural, Pronasec e Prodasec, os limites na sua execução eram enormes. Naturalmente, os condicionantes técnicos tinham sua participação, no entanto, os políticos e financeiros eram predominantes.

Apesar das emendas constitucionais aprovadas durante o governo Figueiredo, dificilmente os estados e municípios poderiam assumir de fato uma responsabilidade integral com o ensino de 1º e 2º graus. A emenda constitucional no.17 (de 1/10/80) elevou o FPM e o FPE para 10% em 1981, 10,5% em 1982 e 11% em

1983. Também essa emenda permitiu aos municípios a participação em 50% da receita do imposto estadual sobre a transmissão de bens imóveis. Além disso, os Decretos-Leis nos. 1805 e 1833 (1980) eliminaram restrições à utilização do FPM pelos municípios. Ao final de 1983, a emenda Passos Porto, definiu novo impulso às receitas municipais, elevando para 16% o percentual dos impostos de renda e produtos industrializados para a formação do FPM, sendo feito o aumento para 13,5% em 1984 e 16% a partir de 1985.

Acerca dessas emendas disse Lordello : *"Essas alterações constitucionais estão longe de representar uma verdadeira reforma tributária voltada para uma discriminação de rendas mais racional e equitativa, inclusive porque não trata nem da repartição de encargos entre as três esferas de governo nem das garantias que evitem ou pelo menos dificultem a manipulação dos tributos partilhados, tanto pela União como pelos estados, em detrimento seja do montante a que as esferas menores têm direito, seja da tempestividade dos pagamentos - abusos que muitos estados têm praticado contra os respectivos municípios. ... Dessa forma , impõe-se, ainda, um mecanismo fiscalizador, com a representação dos próprios interessados, ou seja, dos municípios, para verificar a forma como são realizados os cálculos das cotas dos tributos partilhados, muito especialmente os do ICM, assim como para evitar que escapem à partilha, como sucedia até agora, os adicionais aos chamados impostos únicos. "* (Lordello, 1983: 36) (Relatório Anual de Atividades do IBAM - O município brasileiro: panorama e perspectivas)

De fato, os estados e municípios estavam financiando as ações em relação ao ensino de 1º. grau, utilizando-se sobretudo dos recursos oriundos dos programas e projetos federais. O quadro de custos acima demonstra como nos Planos de Trabalho das Secretarias das Unidades da Federação envolvidas o total de recursos para o desenvolvimento de ações previstas era quase insignificante, totalizando apenas Cr\$ 53.322.000,00 cruzeiros para o exercício de 1980.

Apesar dos resultados insuficientes, as ações do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (Edurural/NE) tiveram grande concentração nos treinamentos de professores, supervisores e administradores e nos estudos sobre a realidade do ensino na escola rural e a prática dos professores leigos. Esses aspectos foram objeto de avaliação realizada pela Fundação Carlos Chagas , pela Fundação Cearense de Pesquisa e pelo Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro(IRHJP) e foram divulgados nas reuniões técnicas de estudos sobre educação nas áreas rurais do nordeste promovidas pela SEPS, 1982 (João Pessoa), 1983(São Luís), a partir de 1984(

Maceió), 1985 (Fortaleza), 1986(João Pessoa), 1987(Belo Horizonte) sob a coordenação do IRHJP. Nos aspectos relacionados ao treinamento de administradores foram predominantes as ações do IBAM que desenvolveu um Programa de Capacitação dos Administradores Educacionais a nível municipal.

A avaliação realizada pela Universidade Federal do Ceará, a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura com a participação da Fundação Carlos Chagas abrangeu o período de 1981 a 1985, no documento Avaliação da Educação Rural Básica no Nordeste Brasileiro -(Relatório Final Edurural-Ne)

A execução do projeto de avaliação abrangeu uma amostra de 60 municípios localizados nos estados do Piauí, Ceará e Pernambuco e apresenta uma análise profunda sobre as condições de existência da escola no meio rural nordestino, as condições de ensino neste contexto, a realidade da professora rural e as questões de administração e organização no meio rural.

Esse relatório constituiu-se como a avaliação mais completa sobre a execução do Edurural. Embora não apresente resultados de todos os estados abrangidos pelo programa, sabe-se que as conclusões acerca da realidade da amostra objeto da pesquisa não estavam distantes do que ocorreu no conjunto dos municípios em que se implantou o Edurural. Os indicadores do próprio MEC demonstram a manutenção dessa realidade, de forma pouco alterada ao longo dos últimos anos, o que aponta principalmente a necessidade de se desmitificar as soluções tradicionalmente apontadas pelos órgãos oficiais para os problemas estruturais do sistema educacional, os quais na realidade decorrem da própria estrutura econômica, social e política da sociedade brasileira e ultrapassam o âmbito de qualquer instância educacional e suas políticas.

Alguns aspectos dessa avaliação nos remetem aos efeitos de uma política de municipalização que se implementou sobretudo pela ação dos programas federais, como o Promunicípio, o Polonordeste e o Edurural, fortalecendo as relações de troca entre os poderes constituídos nas três instâncias do governo : federal, estadual e municipal.

..." Assim a criação de escolas, sua manutenção e preservação via prefeituras decorre basicamente de articulação político-partidária municipais " (Relatório Fundação Cearense de Pesquisa, 1988: 18) Grande parte dessas escolas estão localizadas na própria casa da professora, que fica, tanto quanto a escola que representa,

vulnerável às articulações político-partidárias locais. Nos estados de Pernambuco e Piauí o percentual de escolas que funcionavam na casa da professora era de 50% e 30% respectivamente, desde 1983. No Ceará, mesmo tendo ocorrido pequeno declínio de 83 para cá, o percentual ainda atingia 67%, por ocasião da realização da pesquisa entre 87 e 88..

Nas escolas assistidas pelo programa, apesar dos recursos destinados para equipamentos e outros materiais predominavam ainda a falta de carteiras, mesas para professor, instalações sanitárias, água, energia e condições para o preparo e armazenamento da merenda escolar, o que praticamente obriga as famílias dos alunos e as professoras a suprirem essas necessidades. (p.19-20)

Além dos aspectos materiais e físicos precários, a avaliação já referida constatou a utilização inadequada do material de ensino (cartilha) pelo professor por falta de compreensão do próprio livro do professor. Em alguns casos, como foi destacado no relatório, 40% das escolas assistidas pelo Edurural no Piauí, não haviam recebido o livro-texto e outros materiais de ensino. Apenas 50% dos professores, quando recebem os cartazes, mapas, gravuras, livros diferentes dos livros-texto fazem uso dele . A situação do ensino foi considerada muito precária pelas deficiências que o professor apresenta no domínio e transmissão do conteúdo. As dificuldades e necessidade de treinamento na área de Matemática mantiveram-se inalteradas, conforme foi constatado através dos dados da avaliação.

Para tentar alterar essa situação, os estados criaram os seus sistemas de supervisão ou de coordenação, com o objetivo de repassar para os professores os planos de aula baseados nos livros, cartilhas e programas de ensino, sem nenhuma discussão teórica sobre os fundamentos dos conteúdos sistematizados. Na realidade, o processo formativo posto em prática pela supervisão restringia-se a um processo de reprodução de tudo que já estava determinado, inclusive a sua própria forma de inserção nesse contexto. Os programas de qualificação a nível da 8a. série (no Ceará), o Projeto Logos I e II em execução apenas no Piauí e em Pernambuco, ofereciam vagas insuficientes para atender a demanda e foram ainda mais restritos em 1985. Os treinamentos mais frequentes eram os destinados a preparar o professor para o uso da cartilha e 1º livro e para as disciplinas Matemática, Comunicação e Expressão, Estudos Sociais e Ciências. (p.32)

Ainda assim, as dificuldades apontadas em relação aos treinamentos pelos próprios órgãos municipais de educação eram: " o despreparo teórico-prático da

clientela, a escassez de recursos financeiros para o seu funcionamento e insignificante ajuda-de-custo aos alunos, aliada ao atraso na sua liberação. A falta de domínio de conteúdo e emprego de metodologia adequada dos responsáveis pelo treinamento praticamente não constituem dificuldades, segundo as equipes das Ome's do Piauí e de Pernambuco. No Ceará não foram sequer mencionadas ." (p.33) A avaliação realizada identifica, entretanto, que o saber dominado pelos professores rurais e sua prática são desconsiderados na organização desses treinamentos. Esse "saber prático"deveria ser resgatado nos cursos realizados

A condição do professor, no que diz respeito ao seu contrato de trabalho e a sua remuneração, permaneceu inalterada . A contratação continuou se dando em cerca de 75% dos municípios com a interferência direta do prefeito e a reprodução de práticas clientelistas. O concurso como medida de seleção e recrutamento de pessoal para o magistério não foi efetivado em nenhum município da amostra. O Estatuto do Magistério não foi encontrado em cerca de 80% dos municípios do Ceará e 70% dos municípios do Piauí e de Pernambuco. O Plano de Classificação de Cargos também não foi encontrado em mais de 50% dos municípios do Ceará e Pernambuco e em 90% dos municípios do Piauí.

Em relação aos salários, nem mesmo o Decreto-Presidencial no.91.781 de outubro de 1986, que declarou obrigatório o pagamento do salário-mínimo aos professores em todos os municípios, assegurou a alteração da situação existente, em que independente da existência do programa, quase 90% dos professores recebiam salários irrisórios , em torno de 25% do salário mínimo, dos quais ainda eram subtraídas as despesas para seu deslocamento para as sedes e às vezes as despesas com o transporte da merenda escolar para as suas escolas.

Apesar desses salários, os professores permanecem ensinando, com a expectativa de usufruir, no futuro, de benefícios previdenciários. No entanto, o cumprimento da legislação trabalhista em relação aos encargos sociais era mantido por um número reduzido de prefeituras, embora seus dirigentes afirmassem o contrário.

Essa situação mostra como o funcionamento dos órgãos municipais de educação, identificado em 97% das prefeituras dos municípios abrangidos pelo Edurural, ficou reduzido às funções meramente administrativas, ficando marginalizadas as equipes municipais do processo decisório em relação à definição de orçamento e à aplicação de recursos para o ensino de 1º grau. Mesmo os recursos do programa que eram destinados a construções, equipamentos, complementação salarial de técnicos,

gratificação de professores, ajuda-de-custo, e material permanente e de consumo para os Ome's, eram repassados ao setor competente da prefeitura, sem que fosse dado conhecimento aos técnicos dos órgãos municipais de educação dos recursos existentes.

Como instrumento de trabalho no processo de modernização administrativa iniciado pelo programa foi introduzido o plano anual de trabalho, criando-se para sua elaboração uma equipe local de supervisão pedagógica, a partir das diretrizes gerais e do modelo fornecido pelas Secretarias de Estado de Educação, em treinamento específico. Em 90% dos municípios esse treinamento foi realizado e as equipes locais tornaram-se responsáveis por essa função, embora a decisão sobre o que realizar não fosse da sua competência. Os dirigentes dos Ome's apontavam como condição para elaboração desses planos, serem assessorados pela Secretaria de Educação, terem uma avaliação do plano anterior, obterem informação sobre os recursos materiais e financeiros disponíveis e contarem com a participação da comunidade escolar, das autoridades municipais e das entidades de classe.

Como aspectos prioritários apontados pelos dirigentes dos Ome's para o plano de trabalho, estavam as medidas para conter a evasão e a repetência, a melhoria do rendimento escolar e o treinamento para professores e supervisores. No Ceará, as equipes municipais consideravam que os professores-coordenadores deveriam ter contato direto com os professores rurais nas escolas. Em Pernambuco, 50% das equipes locais achavam que a proposta de supervisão em fase de implantação ainda não apresentava resultados concretos.

O crescimento insatisfatório da rede escolar em relação ao atendimento da demanda mostrou que os resultados a nível da escola foram insignificantes. Os índices de evasão, repetência e de não escolarizados mantiveram-se elevados, e durante a realização do programa o rendimento escolar não apresentou resultados positivos.

Em relação a esse aspecto, os resultados da avaliação realizada pela Fundação Carlos Chagas foram contundentes. O desempenho dos alunos da 2a. série nas provas de Português e de Matemática apresentaram uma pequena alteração positiva entre 1981 e 1983, no entanto não se alteraram esses resultados em 1985. " Deve ficar claro, portanto, que o desempenho escolar - face ao critério estabelecido, ficou muito aquém das expectativas mais pessimistas : em média os alunos não conseguiram mais do que 60,2 pontos em Português e mais do que 52,8% (1983), em Matemática. Deve-se ainda notar, que entre os alunos beneficiados pelos insumos do Edurural e aqueles

pertencentes a municípios que recebiam verbas de outros projetos, praticamente não se observa quaisquer diferenças."

Os dados relativos ao desempenho dos alunos da 4a.série foram também insatisfatórios, mantendo-se assim em todos os anos. "A média em Português nunca foi superior a 52,2 pontos, e não se chegou a ultrapassar, em Matemática, o índice de 51,1. Desta forma - e mais uma vez - os insumos do Edurural não causaram nenhum impacto sobre a escolaridade oferecida aos alunos das zonas estudadas."

As mesmas provas de Português e Matemática elaboradas para os alunos da 4a. série foram aplicadas aos professores, e a média obtida foi de apenas 74,5 pontos em Português e 81,5 em Matemática. Em Português, a maior dificuldade estava no item redação, enquanto em Matemática as questões de medidas de capacidade, comprimento e tempo e números racionais constituam os maiores problemas. Segundo a avaliação da Fundação Carlos Chagas, os professores atuando em municípios não atingidos pelo Edurural obtiveram rendimento mais satisfatório em Matemática.

O relatório de avaliação do Edurural elaborado pelas instituições já mencionadas, apresenta a seguinte conclusão : " Forçoso concluir que os objetivos visados não foram atingidos. O que se tem observado com a implantação de uma infraestrutura de apoio técnico-pedagógico a nível de Estado (Prorural) e de municípios (Ome's) é, sobretudo, o fortalecimento desses órgãos encarregados das atividades-meio. Mesmo se mantendo a níveis estadual e municipal como órgãos repassadores de recursos financeiros e descentralizadores de decisões tomadas em outras instâncias, apresentam, hoje, uma estrutura organizacional mais adequada as suas finalidades, melhores condições de trabalho e salário para seus técnicos bem como oportunidades de aperfeiçoamento profissional. Em suma, se de um lado os órgãos que se dedicam às atividades-meio apresentam-se com melhor organização interna para funcionar como apoio técnico-pedagógico, de outro, os possíveis efeitos no ensino rural não tem sido observados." (Relatório final , 1985: 47)

Reafirmaram os pesquisadores que " os processos de seletividade social e de falta de oportunidades escolares, ou de exclusão da escola refletem os processos econômicos, políticos e sociais mais amplos, onde a questão da terra e das políticas de desenvolvimento rural remetem a estruturas de poder de uma sociedade essencialmente discriminatória e injusta em relação à maioria de sua população. ... " Tanto as políticas educacionais como as propostas e alcances de programas de educação para o meio rural hão de se entender neste contexto, como medidas capazes apenas de minorar de modo

pouco significativo os efeitos discriminatórios da estrutura capitalista dominante e sua consequente penetração no campo com a exclusão sistemática do homem da posse e dos bens da terra" (Relatório Final, 1985: 8-9)

Apesar da dimensão que alcançou o Edurural no nordeste, o seu desenvolvimento no Maranhão parece ter sido mais restrito, mesmo tendo alcançado o total de 31 municípios até 1985. Em reunião técnica de estudos sobre a educação nas áreas rurais do nordeste, realizada em São Luís (12 a 16/12/83), coordenada pela SEPS e pela Coordenação de Ensino Regular de 1º Grau, o Maranhão apresentou relato bastante sucinto sobre as atividades desenvolvidas. No componente Currículo e Materiais de Ensino Aprendizagem apenas registrou: elaborou roteiro curricular, cartilha de 1a. série e livro de leitura da 2a. série; no componente Recursos Humanos: treinamento de professores, semana pedagógica e capacitação de leigos para professores da zona rural, a nível da 8a. série.

Entre as dificuldades apresentadas na execução do programa destacaram: o deslocamento dos professores leigos da zona rural para a sede dos municípios, o atraso de até sete meses no pagamento dos professores municipais, o recrutamento dos professores leigos pela falta de estrutura dos Ome's, o número reduzido de técnicos nas regionais para a execução simultânea de todos os projetos, a mobilidade dos técnicos e o poder de barganha dos políticos, ocasionando a exoneração dos cursistas.

Ainda na referida reunião foi apresentado o seu Plano para 1984, prevendo ações para o desenvolvimento de recursos humanos e para o desenvolvimento de currículo e supervisão:

- conclusão do curso de capacitação a nível de 1º grau a 875 professores leigos em julho/84 -dez/84 (220 horas), jan/85-fev/85 (450 horas). Essa ação seria realizada simultaneamente em 24 municípios;
- continuidade do curso de capacitação de 488 professores leigos, oferecendo 670h/aula, sendo 200 horas em julho/84
- elaborar e imprimir o livro didático de 3a. e 4a. séries do 1º grau/zona rural e o material ensino/aprendizagem;
- adquirir 160.000 (cento e sessenta mil) módulos escolares para serem distribuídos na zona rural.

No relatório do Projeto de Capacitação de Recursos Humanos/ Edurural-Ne, do período de 1980/1987, elaborado pelo Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, o quadro do Maranhão indica os seguintes resultados:

METAS	RECURSOS FINANCEIROS (em US\$)
1. Atualização de 38 técnicos da SEC e das equipes regionais e municipais (80/84)	8.009
2. Atualização de 48 técnicos de equipes dos órgãos municipais de educação(81/84)	37.236
3. Qualificação de 1625 professores leigos (81/85)	1.569.053
4. Treinamento de 696 instrutores (81/85)	(recursos da meta 3)
5. Treinamento de 211 supervisores da área programa (85/87)	103.900
6. Treinamento de 314 professores de Com. e Exp. e Matemática (1985)	recursos das prefeituras
7. Curso de Atualização de 3.718 professores municipais em alfabetização (86/87)	290.182
8. Curso de Atualização para 1.341 prof. municipais (livro didático) (1986)	108.880
9. Seminário sobre ação comunitária 171 participantes (1986)	10.197
10. Encontro de avaliação do Seminário de Ação Comunitária 105 partic. (1987)	5.557
Total	2.132.212

A avaliação da execução do Edurural e do Pronasec no Estado do Maranhão fica prejudicada pela falta de relatórios e outros registros das equipes coordenadoras dessa ações. Nos relatórios da Secretaria de Estado da Educação, no período de 1983 a 1986, constam apenas em alguns desses anos a aplicação de recursos e o resultado das ações.

No relatório de 1983, as referências são sucintas e pouco esclarecedoras como atesta a única passagem sobre os programas:

"Em 1982, os Programas e/ou Projetos Especiais promoveram:

- . construção e/ou ampliação e equipamento de 115 salas de aula, gerando 9.840 novas vagas para o segmento de 1a. a 4a. série, em vários municípios de Estado;*
- . cursos, encontros e/ou seminários, envolvendo técnicos das Secretarias de Educação do Estado e dos municípios;*

- *continuidade do curso de capacitação de professores leigos envolvendo 2.358 professores da zona rural, beneficiando alunos de 122 municípios;*
- *assistência técnico-pedagógica e financeira aos órgãos municipais de educação.*

Procedendo-se, contudo, a uma análise global do esforço desenvolvido até então, pela Secretaria de Educação (através dos Programas e/ou Projetos Especiais), observa-se que este não tem alcançado resultados muito satisfatórios. Grande quantidade de escolas têm sido construídas e equipadas, somas consideráveis de recursos tem sido utilizados na capacitação de recursos humanos e distribuição de livros e material escolar, entretanto, os problemas persistem, a situação educacional do município quase não sofreu alteração." (Relatório da Secretaria de Educação, 1983: 29)

Com essa constatação, sem que houvesse a discussão sobre os condicionantes desse quadro, a Secretaria justificou no mesmo relatório a "criação de uma grande programa que, a partir de uma real conjugação de esforços, reunisse todos os projetos em execução". Assim foi criado o Programa de Apoio à Educação Municipal, visando promover a expansão e melhoria do ensino de 1º grau nos municípios, possibilitando-lhes os meios necessários para que assumam, gradativamente, os encargos educacionais que lhes são atribuídos por lei.

É interessante observar que os dados de 1983, em relação à participação das redes estadual e municipal na matrícula de 1º grau, já apontavam a predominância da rede municipal, no atendimento à zona rural, alcançando o percentual de 92,7, enquanto a rede estadual apresentava apenas 5,0% de participação. Na zona urbana, embora prevalecesse a rede estadual, com 46,3%, a diferença da participação da rede municipal não era tão grande, pois alcançava 35,9%, conforme dados do Sistema de Informações Estatísticas para a Educação (SIEE/SE/MA). Com esse quadro pode-se dizer que os municípios já haviam assumido, embora de forma deficiente, o ensino de 1º grau em sua quase totalidade.

A abrangência do programa, conforme foi concebido pela Secretaria de Educação, atingiu 10 municípios (Balsas, Carolina, Pedreiras, Vitória do Mearim, Cururupu, Barra do Corda, São Domingos, Araióses, Paço do Lumiar e São Luís), utilizando as seguintes estratégias:

- *encontros com administradores municipais e secretários de educação, objetivando sensibilizá-los para assumir e promover a educação de 1º grau;*

- realização de seminário com os setores da Secretaria de Educação e Órgãos Regionais para análise da problemática da educação rural e das periferias urbanas, conhecimento e discussão do programa, indicação da forma de implantação e de acompanhamento;
- montagem e implantação do Plano Municipal de Educação com vistas a:
- construção, recuperação e equipamento de unidades escolares financiadas com recursos da Prefeitura e repassados pela Secretaria;
- treinamento de pessoal técnico e docente dos órgão municipais de educação;
- aquisição e distribuição de material escolar básico às escolas municipais;
- assistência técnica sistemática às escolas rurais;
- reorganização do sistema municipal de educação;
- implantação e implementação do plano de carreira do magistério municipal.

Outras ações realizadas em 1983:

- construção, recuperação e/ou ampliação de 365 salas de aula, gerando 33.500 vagas;
- curso de capacitação de professores leigos envolvendo 2.181 professores da zona rural;
- distribuição de material didático: 959.000 unidades de lápis, 959.000 cadernos, 959.000 borrachas, 959.000 régua, 958 mapas do Brasil e do Maranhão, 678 bandeiras do Brasil.
- assistência técnica pedagógica, administrativa e financeira aos 131 órgãos municipais de educação.

Os municípios incluídos no Programa de Apoio à Educação Municipal, com exceção de Balsas, Carolina e Araióses estavam na área de abrangência de outros projetos federais, portanto, essa iniciativa de incluí-los nesse programa reproduzia a mesma prática que vigorava na execução dos programas e projetos federais que atingiam, pelo menos, 50% dos que já estavam sendo atendidos por um outro programa..

Em relação aos recursos para a execução desse programa, não há nenhuma referência, compreendendo-se que os recursos federais financiariam pelo menos 50% das ações previstas pelo programa estadual, como se identificou no caso das obras de construção e equipamento, em 1983, quando os recursos do Pronasec, Edurural, Polonordeste, Poloamazônia e Prodasec constituíram 62,8% do investimento do Estado nesse componente.

Situação semelhante ocorreu em 1984, com a participação de 60,7% dos recursos federais. A própria Secretaria afirmava em relatório desse ano que ... "os recursos próprios do Estado foram aplicados, quase com exclusividade, em despesas de custeio principalmente da folha de pessoal. Em outras palavras, as atividades fins foram custeadas praticamente com recursos de Convênios. Cabe ressaltar ainda que, dos recursos próprios do Estado, só é repassada à Secretaria de Educação a parcela destinada às ações cuja execução é de sua exclusiva competência." (Relatório da Secretaria de Educação, 1984: 45)

Em 1984, foi criado o Centro de Apoio à Educação Municipal(CAEM), que deveria respaldar a consolidação das ações de descentralização do ensino, prestando apoio técnico e financeiro aos municípios , integrando os programas e projetos da SE, numa única linha de trabalho, portanto, sendo encarregado de operacionalizar o Programa de Apoio à Educação Municipal, que seria desenvolvido através do Promunicípio, Polonordeste e Edurural, enquanto a Secretaria desenvolvia outros programas como o Prodasec e o Poloamazônia. Com função semelhante às do CAEM já haviam sido criadas, desde 1981, 18 diretorias regionais , cujo funcionamento restringiu-se as funções burocráticas de um órgão intermediário responsável pela movimentação de pessoal.

A partir desse ano, também ficou mais explicitado que os repasses de recursos seriam feitos para prefeitos municipais e para os presidentes das Uniões de Moradores, dando início ao fortalecimento de uma nova rede de escolas, denominadas - escolas comunitárias- , que na realidade foram concebidas no bojo do Pronasec e do Prodasec, como alternativa para a expansão da rede de 1º grau, sob a responsabilidade da " comunidade ". Ao final de 1986, existiam em São Luís, 31 escolas comunitárias, atendendo 11.095 alunos, com um total de 2.744 famílias beneficiadas e 364 pessoas empregadas, segundo dados do relatório da Seretaria de Educação.

Um balanço dos recursos obtidos pelo Estado através dos programas e projetos federais ao longo do período de 1983 e 1986, indica a execução da estratégia da Secretaria de Estado da Educação que foi a de fortalecer a municipalização, utilizando os recursos disponíveis para repassá-los às prefeituras de acordo com as necessidades por ela priorizadas. Os critérios para estabelecimento de convênios não eram explicitados, mas estavam incluídos os de caráter clientelista, fortemente acentuados pela prática dos grupos e partidos hegemônicos no Estado.

Em documento produzido pela Secretaria de Educação de avaliação do III PSECD encontra-se o seguinte registro sobre essa realidade : "O estado do Maranhão tem-se caracterizado pela prática de uma política clientelista, em que relações autoritárias escondem-se na concessão de favores, impedindo o exercício de uma prática em que as reivindicações comunitárias prevaleçam. O nível reivindicatório dos políticos ainda não ultrapassou o imediatismo das solicitações de construção, mobiliário e nomeação de professores." (SE,1984: 28)

Quadro XXIII - Recursos por Programa

ANOS	PROGRAMAS	RECURSOS	APLICAÇÃO
1983	PRONASEC	106.982.575,04	Obras/equipamentos
	EDURURAL	439.923.942,00	Obras/equipamentos
	POLONORDESTE	445.163.000,00	Obras/equipamentos
	POLOAMAZÔNIA	90.000.000,00	Obras/equipamentos
	PRODASEC	171.359.944,00	Obras/equipamentos
Total		1.253.329.261,04	
1984	FINSOCIAL		471 escolas equipadas
	POLONORDESTE		246 prédios construídos
	POLOAMAZÔNIA	6.905.140.000,00	198 escolas reformadas
	SEPS/MEC		100 barracões construídos
			10 poços perfurados
	1.363.959.000,00	12.700 participantes de ações de capacitação	
	2.644.360.000,00	1.332.627 módulos escolares	
Total			662.018 livros didáticos
Total			10.913.459.000,00

FONTE: Relatórios da Secretaria de Estado da Educação.

Os recursos programados e aplicados em 1985 e 1986 não foram discriminados como nos anos anteriores, por programas, indicando a sua aplicação. Houve o registro nos relatórios da Secretaria apenas dos montantes de Cr\$ 242.918.200.000 em 1985, com a participação do Estado em 71,7% e Cz\$ 665.002.271,00 em 1986, passando para 79,1% o investimento feito com recursos do próprio Estado. Além disso, estão listadas as ações sem a indicação dos seus custos e da sua localização, como também observou-se nas indicações de 1983 e 1984. Sem essa informações, não é possível avaliar a aplicação de recursos próprios e os oriundos de

convênios, na rede estadual e na rede municipal, ficando obscura a divisão dos encargos entre o Estado e os municípios.

Enquanto a Secretaria de Educação criava uma estrutura administrativa ampliada para fazer funcionar o Programa de Apoio à Educação Municipal, realizando formas de descentralização mais efetiva dos encargos com o ensino de 1º grau, no período de 1983 a 1986, foi gradativamente, fazendo decrescer a rede estadual, ficando clara a progressiva desobrigação do estado com esse nível de ensino.

Quadro XXIV - Ensino de 1º grau na Rede Estadual - 1982/1986

ANO	ATENDIMENTO ABS.	CRESCIMENTO %
1982	159.421	-
1983	179.271	12,45
1984	232.069	29,45
1985	253.751	9,34
1986	267.485	5,41

FONTE: CEPG/SE

Portanto, desde meados da década de 70 até meados da década de 80, veio se configurando de forma cada vez mais nitida a atuação do governo federal e estadual fazendo convergir centralização e descentralização, com estratégias executadas através dos programas financiados pelos organismos internacionais, que significavam em termos de resultados concretos a nível dos municípios, a definição dos seus encargos com o ensino de 1º grau, a proposta de financiamento e o repasse de recursos de forma controlada e ao mesmo tempo desordenada, aumentando a dificuldade que têm os órgãos municipais de administrar a sua rede, sobretudo quando ela se encontra sob a tutela dos políticos em todas as instâncias.

Ao final do governo Figueiredo, a situação do país tornara-se mais grave. A crise nacional caracterizava-se pelo aumento do desemprego, pela redução da renda per capita nacional e acentuava-se ainda mais a concentração de renda, com as taxas inflacionárias atingindo até 220% a.a. No caso do Nordeste, esse processo sempre foi mais acentuado, portanto, cresceram nesse período as disparidades regionais inter e intra regiões, decorrentes das situações estruturais consolidadas.

Como era de alguma forma previsível, as avaliações do III PSEC elaboradas pelos estados do Nordeste apontaram a continuidade dos clássicos problemas do setor da educação, que não se alteraram de forma significativa no período

de vigência do último plano. As Secretarias de Educação apontavam como uma das razões desse quadro a retração de alguns estados em termos de investimento no setor da educação. A aplicação de recursos dos estados apresentava uma tendência oscilante. Os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, apresentaram um crescimento ao longo dos anos de 79, e 80/81 e um pequeno decréscimo no ano de 82. Os estados do Piauí, Sergipe e Bahia apresentaram índices crescentes de aplicação na educação e o Estado do Maranhão, apresentou um decréscimo acentuado entre 79 e 82, conforme o quadro abaixo:

Quadro XXV - Percentuais de aplicação no setor da educação nos estados do Nordeste, no período de 1979 a 1982.

ESTADOS	Anos			
	1979	1980	1981	1982
Maranhão	15,3	22,4	12,1	7,3
Piauí	19,5	24,2	29,1	34,1
Ceará	22,2	25,5	25,7	25,5
Rio Grande do Norte	14,3	28,2	38,5	28,6
Paraíba	22,2	27,6	34,2	23,0
Pernambuco	13,0	21,3	20,3	17,9
Alagoas	13,9	19,3	19,9	12,3
Sergipe	21,4	30,2	31,8	34,7
Bahia	14,6	18,4	19,7	20,5

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - 1980/82

Permanecia a tendência de financiar o ensino de 1º grau fundamentalmente com os recursos federais. Em 1983, a distribuição de recursos do convênio anual segundo as regiões apontava a maior concentração no Nordeste com 44,83% do total de Cr\$ 116.330.319, enquanto para as demais regiões foram definidos os seguintes percentuais : Norte - 7,54% , Sudeste - 23,79, Sul - 15,64, Centro-Oeste- 8,20.

Além dessa causa, foram apontadas pelas Secretarias de Educação do Nordeste os problemas relativos à execução das linhas prioritárias do III PSEC , confirmando em quase todos os aspectos as avaliações já realizadas pelas instituições que estiveram envolvidas no desenvolvimento dos programas especiais dirigidos para a região.

Em relação aos cursos de formação de recursos humanos as ações foram consideradas insuficientes, dada a precariedade da condição do professor, sem domínio de conteúdo, realizando trabalho com classes multiseriadas, e recebendo um salário irrisório, sendo obrigado a manter na maioria dos casos a escola em sua própria casa. Na maioria dos estados não foi implantado o Estatuto do Magistério, mantendo-se a insegurança desses profissionais e sua dependência em relação aos interesses políticos locais, além de se preservar a condição salarial aviltante.

As condições físicas precárias das escolas e a insuficiência do material didático restrito aos livros didáticos em grande parte inadequados ao contexto local constituíam a realidade do ensino na zona rural, mesmo após a execução do Edurural. Apenas alguns municípios tinham recebido as cartilhas e livros elaborados especificamente para as escolas assistidas pelos programas especiais, portanto ainda se constituíam num número muito restrito em relação a todo o universo do Nordeste.

Também as ações voltadas para as populações carentes das periferias urbanas foram consideradas incipientes e insuficientes para atenderem às suas necessidades que extrapolam o espaço da escolas, pois são questões relativas ao emprego, à moradia e à saúde. As inúmeras ações desencadeadas pelas Secretarias de Educação expressam na sua fragmentação e descontinuidade, o descompromisso concreto com essas populações. Os Centros de Produção, instalados em 1986, em Centros Comunitários faziam funcionar cursos de manicure, corte e costura, ornamentação para o lar, serigrafia, pintura, confecção de bonecos, datilografia, cabelereiro, crochê, flores, pintura em cerâmica e bordado, com um total de 478 participantes e a efetivação de convênios com doze entidades entre clubes de mães e associações comunitárias e recreativas.

Nos documentos de avaliação das Secretarias de Educação dos estados do Nordeste foram apontados os déficits de escolarização cuja média em 1983 era ainda de 50% aproximadamente, apesar de, em alguns estados, serem identificadas salas de aulas ociosas, devido à inexistência de estudos de demanda localizada.

Como se constata, através dessas afirmações, a tática das Secretarias de Educação nesse período, era de confirmar as avaliações existentes, incorporando-as e ainda destacando os aspectos políticos desse quadro, de modo a responsabilizar o governo federal pelas consequências desse processo que, segundo as autoridades estaduais, era definido a nível dos órgãos federais, sem a participação dos estados e municípios.

Essa era em parte a realidade desse processo, considerando-se que o governo federal através do MEC fora responsável pela concepção e implantação desses programas. No entanto, os estados eram responsáveis pela sua execução, acompanhamento e avaliação realizados, como ficou demonstrado, de forma insatisfatória. Essas condições de uma prática centralizada e ao mesmo tempo descentralizada, continuavam se repetindo, de modo que deve-se reconhecer que os seus determinantes não eram de ordem técnica ou burocrática, mas de ordem econômica e política como ficava evidente a cada vez que, embora reconhecidos todos os problemas exaustivamente avaliados, reproduzia-se outra vez a mesma política para o setor, como ocorreu com o Projeto Nordeste .

As críticas do Banco Mundial em relação à execução dos projetos do Polonordeste, avaliando a superposição e desintegração dos programas de desenvolvimento rural para o nordeste, bem como a pulverização de recursos em termos espaciais e setoriais fundamentaram a sugestão do Banco, em relatório de agosto de 1981, para que fosse implantado um único programa de desenvolvimento rural na região, concentrando as principais ações em execução.

CAPÍTULO V - PROJETO NORDESTE - I PND-NR

O governo federal realizou seminário, em agosto de 1982, com a participação de secretários gerais de Ministérios, dirigentes de órgãos federais e estaduais envolvidos com o desenvolvimento rural do Nordeste e o BANCO MUNDIAL, para fazer uma avaliação dos programas em execução. Através de uma Portaria Interministerial 158/82 dos Ministros do Planejamento, Interior e Agricultura, foi criada uma comissão interministerial para supervisionar a elaboração de um projeto de desenvolvimento para a região, o Projeto Nordeste.

"O Projeto Nordeste constitui um esforço de avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional. Compreende duas fases: a primeira (ao longo de 1983), destinada à concepção de uma política regional, envolvendo a explicitação de objetivos e diretrizes para os espaços rurais e urbanos, deu prioridade à estratégia de desenvolvimento rural, e em face disso, à preparação de um Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; a segunda (prevista para 1984-85) vem detalhando as estratégias (e respectivos programas) de desenvolvimento urbano, industrial, de infraestrutura e de serviços sociais básicos, assim como completando o quadro de programas rurais " (BNB, Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo. Fortaleza, 1985.)

Foram constituídos quatro grupos para a elaboração dos trabalhos técnicos da primeira fase, assim distribuídos:

Grupo I - elaboração de estudos de caráter macro-regional e a elaboração de uma proposta de política regional;

Grupo II - avaliação dos instrumentos setoriais para o meio rural do nordeste;

Grupo III- avaliação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Rural no Nordeste (Polonordeste, Projeto Sertanejo, Programas de Irrigação, de Recursos Hídricos e de Agroindústria e Proálcool);

Grupo IV - elaboração do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, a nível regional e por Estado.

Os propósitos de uma política de desenvolvimento para o Nordeste contidos em documento preliminar do MINTER e da SUDENE (Recife,1985) mantinham os princípios básicos dos programas que haviam sido implantados :

- "*atendimento das necessidades básicas da população regional;*

- *ampliação das oportunidades de emprego e melhoria das condições de trabalho;*
- *transformação do mundo rural;*
- *dinamização, fortalecimento e integração espacial e setorial da economia regional;*
- *desenvolvimento da pesquisa científica, tecnológica e sócio-econômica;*
- *realização de mudanças político-institucionais. "*

A formulação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste - PAPP, ocorreu sem nenhuma definição de uma política geral de desenvolvimento para a região. O BANCO MUNDIAL prestou assessoria para a elaboração desse programa, de modo que ele se adequasse também aos seus interesses, inclusive de realizar o financiamento necessário através de novos empréstimos.

"O objetivo básico do Projeto Nordeste é a recuperação do atraso do setor agrícola da região e atacar a questão da vulnerabilidade às secas por parte da economia e população do Nordeste semi-árido, dentro de uma estratégia global para o desenvolvimento da região. O objetivo do PAPP é o de erradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais."(MINTER/SUDENE, 1984: 10-21)

No segmento do Projeto Nordeste do Maranhão, o Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor (Papp) iniciado em 1983, previa a sua duração para 15 anos (subdividido em 3 quinquênios), com a seguinte estimativa de metas e custos.

Quadro XXVI - ESTIMATIVA DAS METAS E DOS CUSTOS TOTAIS (15 anos - 1985/2000)

SEGMENTOS	METAS	CUSTO(US\$ milhões)	%
I - SEGMENTOS BÁSICOS		8.405,0	70,0
1. Ação Fundiária		2.320,0	19,0
1.1- Redistribuição de terras (famílias)	400 mil	960,0	
1.2- Colonização (famílias)	100 mil	600,0	
1.3- Discriminação (a) (hectares)	60 milhões	760,0	
1.3.1- Titulação (famílias)	400 mil		
1.3.2- Demarcação/Regularização(famílias)	500 mil		
2. Recursos Hídricos		3.505,0	29,0
2.1- Pequena Irrigação (famílias)	260 mil	380,0	
2.2- Irrigação de Salvação (famílias)	350 mil	263,0	
2.3- Irrigação Pública (ha)	525 mil	2.625,0	
2.4- Construção de Açudes de Porte Médio	540	81,0	
2.5-Água para abastecimento humano e animal (famílias beneficiadas)	780 mil	156,0	
3- Crédito Rural	600 mil	2.580,0	22,0
II - SEGMENTOS DE APOIO			
1. Assistência Técnica e Ext. Rural (famílias)	2.000 mil	1.500,0	
2. Geração e difusão limitada de tecnologia	3 mil	156,0	
3- Apoio a organização de produtores e pequenas comunidades		627,0	
III- ADM. ESTUDOS, RESERVA DE CONTINGÊNCIA		1.312,0	11,0
TOTAL	2 milhões/fam.	12.000,0	100, 0

FONTE: Projeto Nordeste. Segmento: Maranhão, 1984

Quadro XXVIII - COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO SEGUNDO AS FONTES

FONTES DE FINANCIAMENTO	(Milhões)	%
1. Recursos Nacionais	6000,0	50,0
1.1- Pin/Protterra/outras	5.364,0	44,7
1.2- Títulos da Dívida Agrária	636,0	5,3
2. Recursos Externos	6.000,0	
2.1- BIRD	4.200,0	
2.2- BID e outras	1.800,0	15,0
TOTAL	12.000,0	100,0

FONTE: Projeto Nordeste : Segmento Maranhão, 1984

As metas e custos para os três quinquênios foram estimadas conforme o quadro abaixo:

Quadro XXIX - Metas e Custos no Período 84-98

QUINQUÊNIO	METAS		CUSTO US\$ Milhões
	Mil famílias	%	
1º 84/88	121	30,2	726,0
2º 89/93	133	33,2	798,0
3º 94/98	146	36,6	876,0
TOTAL	400	100,0	2.400,0

Custo de 1(uma) família = US\$ 6.000,0

FONTE: Projeto Nordeste . Segmento : Maranhão,1984

A Secretaria de Educação , ao final de 1984, elaborou o Programa de Educação Rural para o Projeto Nordeste, considerando que a Área do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp) deveria ser priorizada numa ação integrada com os municípios da área, que a partir das diretrizes do Papp e dos Planos Operativos Anuais da Secretaria deveriam elaborar os seus Planos Municipais de Educação.

Apesar das ações dos programas especiais em execução, sob a coordenação do Centro de Apoio à Educação Municipal (CAEM), o diagnóstico produzido para a justificativa da criação do programa apontava a situação crítica em que se encontrava a educação na zona rural:

- déficit de 54,2% no atendimento à população na faixa etária de 7 a 14 anos;
- índices de reprovação e evasão acentuados nas primeiras e últimas séries das quatro iniciais, sendo 15,% de evasão imediata na 1a. e 13,% na 4a. série; 23,0% de reprovação na 5a., 19,0% na 6a., 17,0% na 1a. e 17,0% na 2a.; (dados de 1982)
- maioria das escolas funcionando em barracos e na casa da professora;
- maioria das escolas sem equipamento como mesas e carteiras e sem material didático;
- maioria de professores leigos, sendo 87,2% com o 1º grau e 75,4 sem terem concluído esse nível de ensino estavam atuando nas escolas rurais;
- irregularidade na distribuição da merenda escolar;
- currículos e programas inadequados à realidade local;
- falta de acompanhamento adequado e sistemático às ações educacionais desenvolvidas pelos municípios. (Programa de Educação Rural para o Projeto Nordeste/ SE, 1984)

Diante dessa realidade, a Secretaria de Educação do Estado delimitou a abrangência do programa para 69 municípios, propondo-se a concretizar três grandes metas num período de cinco anos, e realizar as metas físicas em todo o Estado no prazo de 15 anos. Essas metas seriam:- expansão da oferta de ensino de 1º grau; - aumento da produtividade no ensino de 1º grau ; - administração do sistema.

A expectativa da secretaria em relação à realização dessas metas era:

Meta 1

- expandir o atendimento escolar para 100% da clientela da área programa ao fim do primeiro quinquênio ; (1985-1990)
- alcançar 100% de atendimento em todo o meio rural do Estado no prazo de 15 anos; (1985-2000);

Meta 2

- elevar a produtividade no ensino de 1a. a 4a. série de 7,0% para 55% até o final do quinquênio e de 7,0% para 90,0% em 15 anos;

Meta 3

- propiciar condições para a implementação, acompanhamento e avaliação das ações previstas, além da articulação e indicação à aplicação das estratégias previstas, notadamente quanto ao envolvimento e participação das comunidades.

Foram previstos para o 1º quinquênio recursos da ordem de Cr\$224.216.069.000,00 (duzentos e vinte e quatro bilhões, duzentos e dezesseis milhões, sessenta e nove mil cruzeiros) para aplicação nos 69 municípios participantes da área de intervenção do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural e de municípios que já recebiam um atendimento prioritário pelo Estado, através do Programa de Apoio à Educação Municipal e de municípios da Baixada Ocidental Maranhense onde o Polonordeste já estava atuando. (Programa de Educação Rural, p. 48)

"Considerando-se que as estratégias de execução do Programa têm como ponto central a efetiva participação dos municípios e comunidades quanto à definição e execução dos planos operacionais para a efetivação das ações aqui propostas, levando em conta ainda os planos de educação de cada município; e quanto à elaboração de um novo modelo de escola que atenda às necessidades locais dessas comunidades, definiu-se que :

⇒ o ano I do Programa será mais voltado à preparação para a execução das ações previstas:

- levantamento de dados que subsidiem a elaboração dos planos educacionais de cada município e que servirão de base aos planos operativos;
- seleção de professores a serem treinados;
- início de treinamento de professores;
- aquisição de material escolar;
- impressão de proposta curricular e livro didático;
- localização e aquisição dos terrenos para construção;

⇒ o ano II será o de realização das construções, recuperações e ampliações, ações de apoio à infraestrutura educativa para as escolas já existentes;

⇒ o ano IV e V serão os de ocupação de novos prédios (adicionais e em substituição), dos prédios recuperados e dependências ampliadas, além do prosseguimento de ações de apoio à infra-estrutura educativa. " (Programa de Educação Rural para o Projeto Nordeste/ SE, 1984 80-81)"

A população abrangida pela área programa era de 2.054.569 habitantes , pouco mais da metade da população do Estado - 4.000.083 - em 1980. Entre 1970 e 1980 houve um crescimento populacional na área da ordem de 20%, observando-se uma distribuição irregular desse crescimento pelos seus municípios. Em oito municípios , (Matinha, Lago da Pedra, Vitorino Freire, Pio XII, Olho D'Água das Cunhãs, Lago Verde, São Luís Gonzaga e Graça Aranha) tiveram taxas negativas de crescimento, alcançando índices de 6,3% a.a. Em outros municípios, como Santa Helena, Santa Inês, Santa Luzia e Turiaçu, o aumento populacional mostrou-se superior a 50%. O fluxo migratório que se evidencia na área ocorre em direção oeste, em direção à Amazônia.

O contingente de população ativa na área era de 32,0% , sendo que das pessoas remuneradas, 66% recebiam salário inferior ao mínimo. Somando-se a esses os que não têm rendimentos, caracteriza-se essa área como de pobreza absoluta. Aliás, a situação do Estado como um todo em termos de população economicamente ativa era crítica em 1980, conforme dados da tabela que se segue:

Quadro XXX - Pessoas economicamente ativas e pessoas não economicamente ativas, no Estado e Área Programa - 1970- 1980.

Especificação	1970		1980	
	PEA	PNEA	PEA	PNEA
ESTADO	973.160	2.019.518	1.308.102	2.691.981
ÁREA - PROGRAMA	456.369	1.010.493	670.984	1.383.585

FONTE: FIBGE - Censos Demográficos de 1970 e 1980.

Na área do programa, o contingente de população ativa analfabeta é elevado, principalmente na zona rural, pela inexistência de escolas; escolas situadas a grandes distâncias; descrédito da escola pelo nível de formação dos professores; situação econômica da população que a obriga a engajar-se precocemente na produção. O programa de educação rural foi concebido como uma parte da ação de transformação da área, o que, efetivamente, dependeria de uma estratégia de alteração da situação fundiária estabelecida na região

A demanda educacional existente em 1983 era de 360.799 crianças e adolescentes, sendo que destes 186.938 eram atendidos. Estavam fora da escola 173.861 escolarizáveis, havendo portanto um déficit de 48,2%. Em 1980 havia um total de 291.292 pessoas que não sabiam ler e nem escrever.

As despesas com educação tiveram uma participação, em relação ao global do Estado, entre um mínimo de 5,6% em 1981 e máximo de 11,4% na previsão para 1985. O aumento ascendente dos recursos em termos absolutos não foi tão significativo para que se mantivesse num ritmo sempre ascendente o crescimento em termos relativos.

Quadro XXXI - Recursos aplicados e/ou programados em educação no Estado do Maranhão - 1979/85. (Em Cr\$ 1.000,00)

ANOS	Total geral do Estado	Educação _3/	%
1979	6.557.652.0	489.374.7	7,5%
1980	10.481.426.5	1.079.853.3	10,3%
1981	26.804.278.0	1.498.294.7	5,6%
1982	50.423.194.4	4.132.246.1	8,2%
1983	129.314.190.0	14.237.957.0	11,0%
1984 _1/	339.133.160.0	31.190.531.0	9,2%
1985 _2/	1.104.315.700.0	125.644.550.0	11,4%

FONTE: USAP/SE - MA

_1/ em execução

_2/ programado

_3/ não incluídos os órgãos vinculados

A participação dos recursos provenientes dos convênios variou entre um mínimo de 12,5%, em 1970, e um máximo de 52,2%, em 1983, apresentando uma participação decrescente em 1984 (38,9%) e na previsão para 1985 (26,2%) .

Quadro XXXII - Evolução das despesas com educação , segundo a fonte de financiamento - Maranhão 1979-85

(Em Cr\$ 1.000,00)

FONTE	ANOS						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	%	%	%	%	%	%	%
RECURSOS DE CONVÊNIOS	12,5	22,2	31,7	47,6	52,2	38,9	26,2
RECURSOS PRÓPRIOS	87,5	77,8	68,3	52,4	47,8	61,1	73,8

FONTE: USAP/SE-MA

Ainda que o Estado não estivesse cumprindo a determinação constitucional de aplicação dos 25% na educação, o investimento na função educação e cultura só era superado pelas funções de Administração e Planejamento e Desenvolvimento Regional. Mas, a perspectiva de solução de parte dos graves problemas da educação no Estado e sobretudo na zona rural continuava sendo centrada na execução dos programas federais.

Com o Projeto Nordeste, reproduziam-se as intenções e propósitos dos programas já em andamento, sempre com ênfase na participação da comunidade, mesmo se essa estivesse, pela própria descrição da situação sócio-econômica da região, praticamente impossibilitada de realizar essa tarefa. São "otimistas" os termos da estratégia de intervenção para a consecução desse objetivo:

" Participação das comunidades na programação, a nível micro, de ações educativas e em todas as fases de sua operacionalização. A expectativa é de que:

. os municípios, através dos Órgãos Municipais de Educação passem a elaborar seus próprios Planos Municipais de Educação, a partir dos quais serão gerados os planos operacionais para a execução do Programa;

. as comunidades, em participação direta, passem a ser co-autoras e legitimadoras das ações desenvolvidas;

- . quando não for possível o envolvimento de um grande número de pessoas, pelo menos, que se conclamem à participação os representantes sindicais, associações, grupos religiosos e outras lideranças locais;
- . como corolário dessa participação, a localização da escola, sua organização, o conteúdo ministrado, deverão passar a manter-se uma estreita correspondência com as características próprias das comunidades, as quais poderão também ser chamadas a participar na indicação de professores e escolha do diretor.
- Comprometimento da comunidade educativa formal com o fazer pedagógico o que deverá ser buscado através de um intenso programa de capacitação e incentivo;
- Conveniente preparo dos recursos humanos das instituições envolvidas na efetivação do Programa quanto ao conteúdo, forma (e comprometimento) de operacionalizá-lo. Assim, as ações de capacitação para o Programa deverão sedimentar-se em duas linhas básicas quanto ao conteúdo:
 - . a transmissão de um núcleo comum de conhecimentos (objetivos, metas, estratégias e formas de operacionalizar as ações previstas) e de atitudes comportamentais (comprometimento real com a solução dos problemas (1) e abertura ao diálogo necessário à efetiva participação);
 - . a instrumentalização, com os conhecimentos e habilidades para o desenvolvimento das ações previstas.

(1) observação: O professor que for treinado para o alcance de uma meta de produtividade deverá ser informado não só sobre aqueles conhecimentos sobre o Programa do Núcleo Comum, como sobre os resultados a alcançar-se na execução da meta. (Programa de Educação Rural para o Projeto Nordeste/SE, 1984, p. 88-90)

Outras estratégias de intervenção foram assim definidas:

- ♦ -redefinição da função social e política da escola a partir da concepção e implementação de um modelo de escola voltado para a realidade de vida de cada comunidade;
- ♦ -estruturação e manutenção da Equipe de Administração do Programa quanto:
 - ♦ . ao número e remuneração de técnicos;

- ♦ . às funções da equipe/planejamento, acompanhamento, avaliação das ações do programa além de funcionar como articuladora e indutora das estratégias previstas, notadamente quanto ao envolvimento e participação das comunidades;
- ♦ . ao equipamento e provisão de material de consumo;
- ♦ . ao treinamento da Equipe que irá acompanhar e avaliar a execução do programa;
- ♦ . à promoção de Encontros para avaliação anual do Programa;
- ♦ . à participação de técnicos em Seminários ou Encontros sobre acompanhamento e avaliação.

Na programação da execução das metas até o final do último quinquênio foram previstas as seguintes ações:

- ♦ construção e equipamento de 800 prédios escolares com número de salas a ser definido pela situação de cada povoado, sendo considerado para efeito de cálculo duas salas de aula;
- ♦ capacitação de 1.600 professores leigos a nível de 1º grau, através de curso de caráter supletivo, dando continuidade às turmas iniciadas pelo Programa do Polonordeste;
- ♦ habilitação de 1.600 professores a nível de 2º grau, mediante acordo entre SE x Prefeituras para realização do Projeto Logos II;
- ♦ realização de semanas pedagógicas com 48 professores instrutores;
- ♦ gratificação de 50% do salário mínimo para 1.600 professores da zona rural em efetivo exercício ;
- ♦ impressão do livro didático : 1a. a 4a. série do 1º grau com tiragem correspondente à matrícula da área programa, incluindo: 1a. a 2a. séries: 01 livro de leitura e 02 cadernos de exercícios; 3a. e 4a.séries: 01 livro de leitura e 02 cadernos de exercício;
- ♦ aquisição e distribuição de 90.702 módulos do aluno (05 cadernos, 10 lápis, 01 caixa de lápis de cor, 02 apontadores e 03 borrachas) e 1.134 módulos do professor (06 caixas de giz, 20 folhas de cartolina, 01 tesoura, 01 esponja, 02 vidros de cola, 12 lápis, 04 esferográficas, 01 régua, 30 folhas de papel almaço sem pauta, 01 conjunto de pincel atômico, 01 diário de classe (por turma);
- ♦ treinamento para 800 merendeiras.
- ♦ participação de 8.660 professores em cursos de atualização ;
- ♦ formação de equipe de administração do programa com 28 técnicos, ficando cada técnico responsável pela assistência a 04 municípios;

- ♦ treinamento da equipe de 20 técnicos do Centro de Apoio à Educação Municipal
- ♦ treinamento para 207 técnicos dos Órgãos Municipais de Educação;
- ♦ consultoria prestada por 10 especialistas para atender a necessidades específicas dos técnicos envolvidos na execução do programa;
- ♦ participação de técnicos e coordenadores em encontros e seminários fora do estado;
- ♦ reestruturação e organização do OME nos 69 municípios abrangidos pelo programa;
- ♦ implantação do plano de carreira e estatuto do magistério municipal em 60 municípios;
- ♦ implantação do serviço de supervisão com atendimento sistemático às escolas rurais, com ajuda de custo para deslocamento dos técnicos do OME;
- ♦ implantação de um serviço de informação para manter atualizados os dados em relação à educação do município, os quais vão subsidiar a montagem do Plano Municipal de Educação.

O grau de detalhamento contido no programa compreendia as especificações dos custos de despesas, os cronogramas de execução financeira e física, permitindo portanto um acompanhamento e avaliação por parte da Secretaria de Educação de cada ação executada, no entanto, os relatórios anuais de 1985 e 1986 não fazem referência ao desenvolvimento do programa, apenas citam de forma genérica ações do Centro de Apoio à Educação Municipal, como assistência técnica e pedagógica aos municípios, respeitando suas reivindicações, sua realidade e perspectivas, incentivando as equipes desses órgãos a assumirem os encargos e gestão sob sua responsabilidade; assinatura de 150 convênios e repasse de recursos financeiros às Prefeituras Municipais; envolvimento de instituições, órgãos e setores localizados nos municípios, no trabalho educacional, conjugando esforços e otimizando recursos.

A Secretaria registrou em seu relatório de 1985 a construção de 53 unidades escolares de 1º grau, no entanto, dos municípios citados num total de 28, apenas 10 eram municípios da área de abrangência do Programa de Educação Rural, o que não significa necessariamente que as escolas construídas fossem aquelas previstas no programa porque não há qualquer referência à fonte de recursos e à administração da ação executada e nem é feita qualquer citação sobre o programa nesse relatório.

O mesmo fato reproduziu-se no relatório de 1986, em relação à falta de referências, mas quando comparados os municípios citados com escolas em fase de

construção e aqueles da área de abrangência do Programa de Educação Rural, identificou-se que dos 27 citados 14 eram da área programa, muito embora isso não comprove que a meta em execução era a mesma nele prevista. Observou-se também que dos 27 citados, em 1986, estavam 10 dos listados em 1985, significando talvez que esses tivessem sido priorizados pelo Estado, embora o número de escolas não fosse elevado no somatório dos dois anos, ficando a maioria com uma média de 3 novas escolas.

No que se refere ao processo de capacitação de professores leigos, não houve nenhuma referência no relatório de 85 e em 86 encontra-se o registro da oferta do curso para 168 professores, sem que se tenha a sua localização por município. Em termos de habilitação de professores a nível de 2º grau, através do Projeto Logos II, foram implantados, em 1985, 16 Núcleos Pedagógicos para o seu funcionamento. Dos 16 municípios incluídos, apenas 06 estavam na área do Programa de Educação Rural, porém os dados sobre o número de professores atendidos e sua procedência em termos de atuação na rede estadual ou municipal não estão registrados.

A ausência desses registros levou a que se levantasse a suposição de que o Programa de Educação Rural para o Projeto Nordeste nem mesmo tivesse sido implementado. Essa hipótese veio a se confirmar posteriormente, a partir dos contatos com a equipe que elaborou o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste em 1992, ficando esclarecido que o programa do Estado do Maranhão não chegou a ser negociado com a SUDENE e o Bird. No entanto não ficaram esclarecidas as razões dessa interrupção no processo da implementação do segmento de educação, quando se realizavam as ações nos demais setores e o Programa de Educação Básica para a Região Nordeste havia sido criado pelo Decreto no. 91.178/85, com a perspectiva de implementar políticas ao longo de 15 anos, com base em planos quinquenais de ação elaborados pelas Secretarias Estaduais de Educação.

Em 1985, o governo federal deu continuidade aos investimentos para o desenvolvimento da educação na região Nordeste, onde persistiam as altas taxas de marginalização da população escolarizável de 7 a 14 anos situada na zona rural e nas periferias urbanas estimada em 25 milhões de crianças. Além do Projeto Nordeste, foram repassados aos governos estaduais do Nordeste, 55% dos recursos destinados aos estados, excluídos os recursos da quota estadual do salário-educação e do Programa de Atendimento Direto aos Municípios, atingindo 2.828 municípios, sendo 42% destes localizados na região. (Realizações do Ministério da Educação, 85-90 Gov. Sarney, 1990 : 7)

No período de transição entre o Governo Figueiredo e o Governo Sarney, pôde-se constatar uma continuidade de intenções e de estratégias entre os planos de desenvolvimento e os planos de educação, acentuando-se apenas o caráter de um regime "democrático" com bases políticas semelhantes à do regime anterior, lançando mão de estratégias e instrumentos para execução de programas assistencialistas e populistas no setor social, incluindo a área da educação.

A política de desenvolvimento do governo da "Nova República" concebida no I PND-NR derivava do Plano de Estabilização da Economia. *"O Plano Cruzado marcou, no campo da nossa economia a ruptura com os processos que incentivavam cumulativamente a inflação, a especulação financeira e a regressividade das rendas. Recuperou as dimensões de uma economia voltada à produção e ao emprego produtivo. A reforma monetária está coroada de êxito. O emprego e o salário real aumentaram, a população consome mais e as empresas podem, agora, dedicando-se à produção, acumular os seus lucros, sem o expediente de novas remarcações. Estas são as pré-condições ideais para o avanço e as premissas de uma transformação sócio-econômica segura."* (Plano de Metas 1986-1989, Brasil, 1986:2)

No eixo da sustentação do crescimento, atenção especial seria dispensada ao Nordeste para reduzir o desemprego e o subemprego na região, realizar os Programas de Irrigação e a Reforma Agrária. No eixo do combate à pobreza, as principais metas do governo estavam centradas nos programas de suplementação alimentar para 15,9 milhões de gestantes, nutrízes e crianças; no programa nacional do leite, garantindo 1 litro de leite por dia, para 10 milhões de crianças carentes até seis anos de idade.; programa nacional de alimentação escolar, para atender aos alunos de 7 a 14 anos e seus irmãos de 4 a 6 anos, num total de 34 milhões de crianças, durante 260 dias úteis do ano. Outra medida prevista era universalizar o acesso aos serviços de saúde.

Para o setor da educação básica, o Plano de Metas definiu o Programa de Educação para Todos, prevendo a oferta de escola pública a todas as crianças de sete a 14 anos, num total de 25,4 milhões nesta faixa etária como a sua meta fundamental. Para isto, realizou reforma administrativa no MEC, através do Decreto no. 93.613/886, desdobrando a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS) nas Secretarias de Ensino Básico (SEB), Ensino de 2º Grau (SESG) e de Educação Especial (SESPE).

A SEB intensificou a cooperação aos estados, priorizando: aprimoramento da sistemática gerencial em todos os níveis; capacitação dos recursos

humanos para as diversas funções do sistema; assistência técnica aos sistemas de ensino; distribuição de materiais de ensino a alunos, professores e escolas; elevação dos níveis de alimentação e nutrição dos alunos; realização de estudos e pesquisas necessárias ao desenvolvimento da educação, e apoio para o desenvolvimento da infraestrutura física de suporte à educação.

As ações do governo federal no sentido de "fortalecimento" do processo de municipalização do ensino foram ampliadas, privilegiando as articulações entre os órgãos federais do setor e os municípios mediante a execução do Programa Municipal de Educação já instituído pelo Decreto no. 88.374/83, que previa a destinação de 25% da quota federal do salário-educação para financiamento de programas municipais de desenvolvimento do ensino fundamental e a destinação de todos os recursos do FNDE ao ensino básico.

Com recursos desse programa o MEC registrou a construção de 14.443 salas de aula e a reforma de 7.315 unidades escolares nos municípios, em 1986. Além desse, foi implantado o Programa de Municipalização da Merenda Escolar e ampliados os Programas do Livro Didático e do Material Escolar, esses últimos de caráter nacional, realizando os acordos não explicitados entre o setor público e o setor privado, que favorecem as empresas da área e permitem reproduzir a política assistencialista e clientelista do governo através da distribuição dos livros, dos módulos escolares e da merenda escolar, intensificada principalmente nos períodos próximos às eleições, como ocorreu em 1986, ano em que o partido do governo elegeu 22 dos 23 governadores dos estados e obteve maioria absoluta no Congresso.

Em 1987, mais de um terço das despesas do Programa Ensino de 1º Grau foram gastos com o Programa de Alimentação Escolar, o que significou um montante quatro vezes superior ao total transferido aos municípios e que poderia, segundo avaliação do IPEA, ter financiado mais de 3.000.000 de novas vagas no ensino de 1º grau. (IPEA, 128, 1990, p. 83)

Destacou-se nesse período do Governo Sarney a ênfase dada aos municípios e às medidas de fortalecimento das relações entre o MEC e as Secretarias Municipais de Educação, através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, que recebeu apoio financeiro do ministério para realizar uma campanha nacional a favor da municipalização, com repercussões na própria formulação do capítulo da Educação na Constituição de 1988. No aspecto do financiamento do ensino de 1º grau, essa medida se concretizou em 1987, por exemplo, sendo transferidos 42,4%

dos recursos do salário-educação para projetos especiais dos municípios sem terem sido submetidos aos critérios definidos pelo próprio MEC, o qual regulamentou esse sistema de transferência para a execução do Programa Ensino de 1º Grau.

O programa de ensino abrangeu educação pré-escolar, educação de adultos e o ensino regular de 1º grau, sendo que destinou a esse último, 80,9% dos recursos transferidos pelo Ministério da Educação às Secretarias de Educação, aos quais foram acrescentados aqueles aplicados pelos estados e pelos municípios.

Além dos recursos das transferências, oriundos do salário-educação e do tesouro Cz\$ 15.465.213.000,00 (quinze bilhões, quatrocentos e sessenta e cinco milhões e duzentos e treze mil cruzados novos), o ensino de 1º grau recebeu ainda a aplicação dos recursos do Edurural, Cz\$ 524.340.000,00 (quinhentos e vinte e quatro milhões e trezentos e quarenta mil cruzados) para 400 municípios da região Nordeste e Cz\$ 658.781.000,00 (seiscentos e cinquenta e oito milhões e setecentos e oitenta e um mil cruzados) do Projeto Monhangara para 25 municípios de áreas urbanas das regiões Norte e Centro-Oeste. Mesmo existindo os programas específicos da FAE, o MEC transferiu Cz\$ 61.635.000,00 (sessenta e um milhões e seiscentos e trinta e cinco mil cruzados) para apoio a programas de distribuição de livros e merenda escolar das secretarias de educação. (IPEA, 1990, 72-75)

A Secretaria de Educação Básica (SEB) implementou também o Programa de Apoio Institucional abrangendo três componentes: a valorização do magistério, através da melhoria das condições do professor do ensino de primeiro grau; o treinamento gerencial e ações do Planejamento Estratégico de Longo Prazo (Pelp), visando fortalecer os órgãos que atuam na administração educacional e melhorar seus níveis de desempenho. Esses dois últimos componentes, como parte da estratégia do Programa Monhangara, receberam recursos deste e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com duração de três anos.

O Programa de Educação Básica para a região Nordeste (Projeto Nordeste), que deveria dar continuidade ao Edurural através de ações previstas nos planos quinquenais de educação das secretarias, recebeu na sua fase preparatória um investimento de Cz\$ 126.829.000,00 (cento e vinte e seis milhões e oitocentos e vinte e nove mil cruzados).

É nesse período de 1986 a 1990, que praticamente todas as ações de investimento no ensino de 1º grau dos municípios do Maranhão passaram a se efetivar

através da transferência de recursos do salário-educação, sob a administração do FNDE, para o desenvolvimento de construções e reformas de escolas, capacitação de professores, aquisição de equipamentos e material didático e de consumo. O aumento de recursos tributários arrecadados por parte dos estados e municípios em 13% e 31%, respectivamente, não produziu grande impacto no processo de funcionamento das escolas municipais, permanecendo os indicadores críticos da situação das escolas, dos docentes, da produtividade da rede, que demonstram por um lado a insuficiência dos investimentos, mas por outro lado, a sua administração desordenada e ainda, em muitas ocasiões, a malversação dos recursos destinados à educação, problemas que de algum modo continuaram a se reproduzir em todos os níveis do sistema educacional, ensejando a repetição das avaliações nesse sentido, até mesmo no MEC e nas Secretarias de Educação.

Na avaliação do IPEA, citada anteriormente, foram indicados alguns desses problemas crônicos, denominados como problemas conjunturais. A ausência de uma definição clara das funções de cada nível do governo permite uma ação que é desintegrada e ao mesmo tempo concorre para que se estabeleça uma concorrência entre os estados e municípios na busca dos recursos federais. A atuação do MEC no sentido de reverter as desigualdades existentes entre as diversas regiões mostra-se insuficiente, embora os objetivos dos seus programas pretendam, muitas vezes, modificar as variáveis que são determinantes da situação de disparidades regionais. A descontinuidade administrativa e os problemas gerenciais constituem entraves para a concretização de diretrizes e linhas de ação as quais se repetem há décadas sob as mais diversificadas formas de enunciados, denunciando a falta de uma política educacional consistente, que permitisse avanços concretos na consecução de metas previstas. Apesar da taxa de escolarização ter se elevado a ponto de não ser mais prioritária a expansão do ensino de 1º grau, sabe-se que seu o maior contingente de matrícula ainda está na zona rural, onde se deu a expansão de um tipo de escola, que não pode ser reconhecida como tal, dada a sua precária condição física e a deficiência do processo de ensino que continua a ocorrer.

As ações da Secretaria de Educação para o período de 1987 a 1992 foram previstas numa nova versão do Plano de Educação Básica elaborado, em 1987, prevendo as seguintes metas:

- ♦ escolarização de 86,6% , mantendo-se 100% já alcançado para a zona urbana e elevando de 57,7% para 76,2% o da zona rural;

- ♦ criação de mais 419.367 novas vagas, acrescentando-se ao sistema 5.992 salas de aulas, das quais 3.181 na zona urbana e 2.811 no meio rural;
- ♦ redução da taxa de analfabetismo de 27,8% para 27,1% , reduzindo de 377.000 para 367.000 o total de analfabetos previsto para 1992;
- ♦ redução para 2,8% a taxa de professores leigos da zona urbana (em torno de 18,4 em 1985) e para 57,4% ,da zona rural (85,2% existente em 1985), habilitando 2.846 professores na zona urbana e 3.500 professores na zona rural;
- ♦ aumento de rendimento bruto da 1a. a 4a. série, passando de 46,0% para 63,0% na zona urbana e de 8,0% para 16% na zona rural.

Para a consecução dessas metas , não foram detalhadas as estratégias e nem elaborados os cronogramas de execução física e financeira, como também as fontes de recursos não foram mencionadas, entendendo-se que mais uma vez o estado estava tentando integrar-se ao Projeto Nordeste. Na sua versão como II Projeto de Educação Básica para o Nordeste (Plano Integrado de Investimento Estado/Município) ele acabou sendo aprovado para o período 1992/1996 , dando especial ênfase à articulação de ações pactuadas objetivando o fortalecimento da unidade escolar das redes estadual e municipal.

"No que respeita às políticas e prioridades delineadas para o período em referência, ressaltam-se as diretrizes de ampliação do acesso ao ensino fundamental, com garantia de qualidade, o apoio efetivo ao ensino municipal, o fortalecimento e a autonomia da Unidade Escolar, a valorização e a capacitação de recursos humanos e a promoção de reformulação administrativa, como atividade-meio necessária ao alcance dos objetivos propostos. Finalmente, o Plano consubstancia um elenco de programas, os quais se destinam a promover mudanças significativas em todos os aspectos do sistema educacional do Estado, concorrendo para a redução dos índices de analfabetismo e das desigualdades sociais em geral." (II Projeto de Educação Básica para o Nordeste - Plano Integrado de Investimento Estado/Município, SEE, 1992: 1)

A caracterização do estado contida no projeto para efeito de definição das políticas educacionais e estratégias para a sua execução, destaca alguns aspectos que chamam a atenção:

a) **quanto à evolução demográfica**, pelo crescimento significativo da população do Estado com projeção de um total de 5.182 milhões de habitantes em 1990, significando taxas de crescimento maiores na zona urbana, que as taxas do Nordeste e do Brasil. Num número significativo de parte do conjunto dos 136 municípios existentes no Estado vem se verificando alterações na sua estrutura urbana e populacional, principalmente na área abrangida pelo eixo da Estrada de Ferro Carajás (municípios de Açailândia, Anajatuba, Ararí, Bom Jardim, Cajari, Imperatriz, Itapecuru Mirim, Monção, Pindaré Mirim, Pio XII, Rosário, Santa Inês, Santa Luzia, Santa Rita e Vitória do Mearim) que passaram de uma população de 237,7 mil habitantes em 1980 para 434,0 mil habitantes em 1987, tendo um acréscimo de 196,2 mil pessoas no período.

Nos núcleos urbanos classificados segundo o tamanho da população, foi constatada uma alteração populacional significativa, na última década, verificando-se :

- ♦ 85% das aglomerações urbanas estão nas classes de 10.000 a 100.000 habitantes, tendo sido de 67% o aumento de aglomerações nessa categoria na década de 80;
- ♦ na classe de 20 a 50.000 habitantes alterou-se de 3,1% para 46,8% o percentual de núcleos dessa categoria;
- ♦ na classe de 50. a 100.000 habitantes estavam apenas duas aglomerações, tendo crescido para 20 o número de cidades nessa categoria.

Ao mesmo tempo que ocorre o crescimento dos núcleos urbanos mais populosos, dá-se um processo de desruralização, com a perspectiva, segundo projeção do IPES, que ao final da década de 90, 50% da população total do estado estará na zona urbana, sendo que em algumas regiões a população rural será inferior à urbana, notadamente na área de abrangência da Estrada de Ferro Carajás.

b) **quanto ao crescimento do PIBcf Estadual** - pelo crescimento do PIBcf (Produto Interno Bruto a custo de fatores) ao longo do período de 1980/87, alcançando uma taxa média de 10,7% ao ano, enquanto a média do Nordeste foi de 5,3 e a do país foi de 3,3%. Esse crescimento está diretamente relacionado à implantação dos grandes projetos no estado, portanto, ocorre mais como consequência de uma política definida fora do âmbito do governo local, embora com a sua concordância e até certo ponto "subordinação" às forças políticas externas. A instalação do Consórcio Alumar e da Companhia Vale do Rio Doce produziu impacto muito

significativo no setor industrial, principalmente, após 1982. Ainda decorreu desse processo a alteração da participação do setor primário na economia do estado. Verificou-se no período uma queda da participação da produção agropecuária na formação do PIBcf, passando de 36,2%, em 1980, para 16,3% em 1987.

Durante todo o período, o setor apresentou altas taxas positivas e negativas, sendo essa oscilação responsável pela média de 2,3% situada entre os pontos extremos. Por outro lado, a substituição da atividade agrícola pela pecuária tem sido uma das causas principais dessa média tão baixa para o setor, pois além de expulsar da terra os trabalhadores rurais, representa a ocupação de extensas áreas com a cultura do capim e a manutenção de criatórios pecuários de baixa densidade por hectare.

Por outro lado, crescem os setores intermediários do comércio e serviços, fazendo avançar uma expansão de grandes lojas de departamento, mas também os médios e pequenos estabelecimentos.

c) quanto à população economicamente ativa e seus rendimentos- pelo fato do crescimento do PIBcf alcançado na década não ter significado o atingimento de uma situação de maior distribuição de renda no estado. Ao contrário, observou-se uma concentração de renda ainda mais elevada.

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE para 1989, do efetivo de 1.889.079 pessoas economicamente ativas, cerca de 85% (1.601.843) percebiam até 1 salário mínimo de rendimento mensal familiar per capita, sendo que 67,0% desse total ganhava menos que a metade desse mínimo. Essa situação reflete-se de forma mais grave na zona rural, onde 80,4% da PEA percebiam até 1 salário mínimo de rendimento mensal familiar per capita, enquanto na zona urbana esse percentual é de 71,3%.

A projeção para 1990 era pouco animadora, prevendo que existiria uma população de 1.736.782 jovens na faixa de 10 a 24 anos, da qual um contingente de 915.204 indivíduos se constituiria como excedente no mercado de trabalho. Entretanto, existe a expectativa de que o governo consiga deflagrar um processo favorável à industrialização na capital do Estado e na área da Estrada de Ferro Carajás, criando condições de emprego e renda para a grande maioria da população potencialmente produtiva.

A partir desse cenário, é que a Secretaria de Educação elaborou o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, concebendo a educação como "*o principal instrumento para o desenvolvimento das capacidades sociais e produtivas.*" ... "*A alta potencialidade econômica do Maranhão e as perspectivas de novas tecnologias, a serem introduzidas na sua estrutura produtiva são indicativos da necessidade de reforço e readequação do seu sistema de ensino, de maneira a ser viabilizado, aos contingentes populacionais, o acesso e a permanência na escola e um ensino de qualidade que lhes garanta conhecimentos e habilidades para inserir-se no mundo da produção, preparando-os, ao mesmo tempo, para viver coletivamente na perspectiva de uma sociedade moderna.*" (SEE, 1992: 16-17)

A concepção desse projeto ocorre justamente durante o Governo Collor, portanto, interessa ressaltar o quadro econômico e político desse momento, quando a abertura da economia do país para a implantação de um programa neoliberal se acentua ainda mais, com a execução de medidas que visando a "modernização" agravaram enormemente a crise nacional, cuja expressão mais visível foi a aceleração inflacionária e seus efeitos desastrosos em todos os setores da economia. O fracasso do Plano Collor I e do Plano Collor II pode ser considerado o parâmetro mais concreto para avaliar os princípios norteadores do Programa de Reconstrução Nacional: redução do tamanho do Estado, a modernização do parque industrial e da agricultura e o equilíbrio financeiro do setor público. Com esse programa o Governo Collor pretendia definir também uma via para a desconcentração de renda vinculada aos crescentes aumentos da produtividade em todos os setores.

Nessa perspectiva, o governo passou a atribuir à iniciativa privada a condição de agente fundamental desse processo, sendo destinado ao Estado o papel de implementar as políticas sociais destinadas aos setores marginalizados da população.

São deflagradas as iniciativas no setor da educação, por exemplo, através de medidas nitidamente voltadas para o enfraquecimento das universidades públicas e ao mesmo tempo para o fortalecimento da educação básica mediante os Programas que visaram atingir as classes populares muito mais como alvo de suas campanhas publicitárias da educação, como o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) e os CIACs (Centro Integrados de Atendimento às Crianças), que consistiu basicamente num projeto arquitetônico de dimensões físicas extraordinárias, ocupando, por exemplo, 4.000 metros quadrados de uma área da periferia de Brasília, tendo sido avaliado o seu custo em Cr\$ 300 milhões. Segundo o projeto, deveria abranger o

atendimento desde o pré-escolar até o primeiro grau, incluindo ainda o atendimento de puericultura, convivência comunitária e esportiva e alojamento para menores carentes.

O PNAC apesar de ter mobilizado entidades organizadas da sociedade civil no processo de composição das Comissões de Alfabetização e Cidadania em todos os níveis: federal, estadual e municipal não logrou nem mesmo iniciar qualquer programa que viesse a concretizar seus objetivos. Os Ciacs, por sua vez, acabaram concretizando uma "parceria" do governo federal com as empresas da construção civil, sendo revelados após o impeachment do Presidente Collor, os números da dívida contraída para a construção de uma "rede de escolas de qualidade", que segundo o MEC constituiriam instituições de referência nesse nível de ensino. Dados do orçamento de 1992, apontavam o comprometimento de 1% dos recursos financeiros previstos (US\$ 1,7 bilhão) para investimento na construção de 1.700 Ciacs.

Além da proposta dos Ciacs comportarem a nível do discurso a reprodução da concepção da escola como meio para solução de problemas sociais, possibilitou na prática o desvio de recursos que poderiam ter sido aplicados na melhoria da rede de escolas já existentes, acarretando para o futuro o problema da sua manutenção que estará sob a responsabilidade dos estados e municípios. Na dimensão relativa ao seu funcionamento foram reforçadas as concepções de autonomia escolar, da participação comunitária e da jornada integral, como mecanismos necessários à consecução de um projeto pedagógico de qualidade.

Conforme a avaliação do MEC, a situação educacional das regiões Norte e Nordeste mereceria atenção especial, dada a gravidade dos problemas educacionais acumulados nessa área. Com esse objetivo específico foi definido o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, tendo o apoio do BANCO MUNDIAL para um investimento inicial de 300 milhões de dólares. Segundo o MEC (Programação de 1992), fora identificado como um dos principais obstáculos ao êxito das intervenções para a melhoria do ensino, a organização institucional dos sistemas educacionais e dos seus processos de gestão. *"Assim, o projeto pretende provocar mudanças nesses aspectos, dando prioridade à descentralização, à integração União/Estado /Município e ao fortalecimento e autonomia da unidade escolar."*(MEC, 1992:19)

O Documento Base do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste apresenta como pré-requisitos para a concretização do empréstimo do BANCO MUNDIAL: a) a realização de reforma gerencial das Secretarias de Educação, de acordo com as diretrizes recomendadas nos Estudos de Gestão a serem realizados com

recursos do governo japonês; b) o planejamento integrado Estado/Município para coordenação de esforços e racionalização no uso dos recursos; c) coerência com as principais diretrizes do PNAC; d) adoção de uma sistemática de avaliação que apresente os ganhos reais em termos de melhoria do nível de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos. Os resultados dessa avaliação periódica, ao longo do desenvolvimento do projeto, deverá ser divulgada em todos os níveis do sistema de ensino e da sociedade em que se localiza a escola, permitindo ao público externo comparar as diferentes escolas de uma mesma área e os fatores responsáveis pela sua diferenciação em termos de resultados.

A ênfase do projeto está centrada em todas as ações que se destinem às intervenções sobre os fatores que afetam a qualidade dos recursos humanos, dos insumos básicos, da gestão e do funcionamento das escolas, a partir de toda a capacidade de atendimento já instalada. As ações voltadas para novas construções somente serão financiadas se diretamente subordinadas à melhoria qualitativa do ensino já ofertado, no caso de descongestionar escolas sobrecarregadas, eliminar turnos intermediários, ampliar o tempo de permanência diária do aluno na escola, ampliar a capacidade física já instalada para melhorar as condições de ensino.

A estrutura do projeto compreende um Subprograma Nacional e um Subprograma Estadual. O primeiro inclui a melhoria da gestão, da capacidade gerencial e de avaliação da SENEb do MEC, que deverá estar direcionada para o processo de administração, planejamento, financiamento e avaliação dos sistemas de ensino dos estados e municípios, de modo a garantir :

- ♦ aprofundar a ação equalizadora das transferências do MEC;
- ♦ incentivar a equalização entre as redes municipal e estadual;
- ♦ integrar o planejamento mediante a articulação entre estado e municípios;
- ♦ integrar o planejamento mediante a articulação das fontes de financiamento;
- ♦ articular representantes das Secretarias Estaduais e Municipais e a Undime para discutir e estabelecer critérios, mecanismos e procedimentos;
- ♦ elaborar as diretrizes gerais de uma sistemática para avaliação do projeto .

O Subprograma Estadual abrange o conjunto de políticas, estratégias e ações propostas pelos estados e municípios da região Nordeste nas seguintes áreas de atuação:

- ♦ integração Estado/Município no nível do planejamento e da execução de ações pactuadas entre as duas instâncias governamentais;
- ♦ avaliação dos resultados do processo educacional;

- ♦ melhoria das condições de gestão dos organismos da administração do sistema educacional, especialmente no tocante à racionalização, modernização e descentralização dos sistemas;
- ♦ fortalecimento da unidade escolar para atender suas demandas em relação a: infra-estrutura física e material, recursos humanos e condições de organização do ensino.

Como o projeto está centrado na melhoria da qualidade e no fortalecimento da unidade escolar, estão definidas a diretriz estratégica e as diretrizes orientadoras de curto e médio prazo. A diretriz estratégica seria: novos padrões de gestão para o fortalecimento da unidade escolar, a partir da elaboração de um projeto institucional que reúna as condições financeiras, administrativas e pedagógicas adequadas para garantir a concretização das metas de melhoria qualitativa do ensino. As diretrizes a curto e médio prazo compreendem:

- a) com relação à rede física e adequação entre oferta e demanda, a diretriz será a de racionalizar e dinamizar o uso do espaço físico para alcançar a meta de distribuição do alunado que configure, senão numa única unidade, num conjunto delas, um modelo de 8 anos com classes completas em todas as séries;
- b) com relação ao fornecimento de insumos básicos (material permanente, didático, de apoio, de consumo, livros de texto, entre outros), a diretriz é tomar como base as necessidades reais de cada escola, assegurando equidade e diversidade, de acordo com a seguinte sistemática: - todas as escolas devem receber todos os insumos que sejam considerados básicos para seu funcionamento regular, e próprios para suas necessidades e seu projeto pedagógico e institucional; - quando se tratar de material destinado ao aluno, todos deverão receber todo o material previsto para sua escola;
- c) com relação às condições de funcionamento e organização do ensino, o sentido da diretriz será o de desenvolver a capacidade de gestão e tomada de decisão no âmbito da unidade escolar, para que esta decida as estratégias e recursos para melhoria de sua organização. Para que este processo possa se desenvolver, algumas intervenções deverão ser realizadas assegurando algumas condições de organização da escola, tais como:
 - ♦ conservação, manutenção e infraestrutura que dizem respeito às condições materiais das instalações e equipamentos já existentes;

- ♦ regularização de um módulo mínimo de pessoal administrativo e operacional, de acordo com critérios que vierem a ser definidos a partir do número de salas de aula, classes, turnos, alunos, períodos;
 - ♦ descongestionamento de turnos e/ ou classes, se possível, a partir de uma distribuição mais racional da demanda entre escolas estaduais e municipais da região ou micro-região;
 - ♦ ampliação do tempo diário de permanência na escola nas séries iniciais (1a. e 2a.);
 - ♦ provimento de insumos mínimos de material de consumo e material de ensino;
 - ♦ provimento de pessoal docente e técnico caso seja diagnosticada carência neste sentido;
 - ♦ disponibilidade de recursos financeiros para a escola aplicar naquilo que fôr, prioritário em função de suas condições atuais, em montantes a serem estabelecidos dentro do ordenamento legal vigente, prevendo-se seu aumento na medida em que o projeto se desenvolva;
- d) com relação à melhoria das condições de trabalho, carreira e capacitação de recursos humanos, a adoção de uma sistemática de avaliação de resultados - pré-requisito para o projeto de empréstimo- tem repercussões importantes em questões que dizem respeito ao trabalho docente. Na medida em que a avaliação permita inferências sobre a qualidade do ensino ofertado, essa informação deveria subsidiar as decisões sobre capacitação, carreira e remuneração docente. Um enfoque a ser adotado será um sistema de avaliação de aprendizagem dos alunos que permita estabelecer remuneração dos docentes por mérito - nas escolas com melhores resultados, e a partir desses, delinear programas de assistência e capacitação nas escolas que apresentam resultado abaixo de um padrão qualitativo mínimo. Adotando-se essa sistemática de avaliação, ela deverá estar integrada ao processo de gestão incluindo a prestação de contas e a responsabilidade assumida pela escola, associados aos padrões de remuneração que valorizem o caráter profissional do magistério. A racionalização da distribuição dos recursos humanos permitirá administrar a massa salarial total, abrindo possibilidades para uma política de valorização salarial dos docentes.

O resultado da aplicação dessa diretriz a curto e médio prazo poderia prever:

- ♦ mudanças no estatuto e na estrutura de carreira de modo a diminuir o credencialismo, valorizar o mérito para a ascensão funcional e diminuir o peso relativo do tempo de serviço e dos títulos meramente formais;

- ♦ sistema de incentivo para as escolas com melhor rendimento dos alunos, oferecendo recursos adicionais a essas escolas, que pudesse corresponder a um número X de horas aulas e pudesse ser atribuído para os professores para atividades de enriquecimento curricular, organização da própria escola e criação de fundos para projetos inovadores. As escolas apresentariam seus projetos para uma instância imparcial e após sua aprovação seriam financiados, acompanhados e avaliados, buscando-se estratégias criativas que estimulassem o reforço, a responsabilidade e a competência.

As propostas de capacitação docente deveriam priorizar um sistema de capacitação de estratégias múltiplas e flexíveis, incluindo entre outras:

- ♦ tornar a escola uma unidade de capacitação para o conjunto da equipe escolar, com assistência técnica dos órgãos descentralizados da administração estadual ou dos órgãos municipais e/ou em cooperação com a Universidade, deslocando recursos humanos e materiais para a escola;
- ♦ sistemas de monitorias ou assistência pedagógica por área curricular, destinado às escolas de uma mesma área, planejados em nível local, com assistência dos níveis intermediários ou centrais, se necessário;
- ♦ adoção de materiais para professores , contendo treinamento em conteúdo e metodologia, num sistema semelhante aos cursos de formação à distância e que poderia ser combinado com momentos presenciais;
- ♦ criação de oficinas pedagógicas em áreas ou micro-áreas, nas quais os professores encontrariam diversos tipos de materiais de aprendizagem , recursos de apoio, bibliografia e especialistas por área de currículo; essa modalidade poderia estar integrada com o sistema de monitoria;
- ♦ aproveitamento de professores reconhecidamente eficientes e com mais experiência para acompanhar o trabalho dos mais novos;
- ♦ adoção de sistemas de informação simples e de divulgação ágil , como tablóides, publicações pequenas, que pudessem ser distribuídas facilmente, contendo experiências que possam ser discutidas em encontros e reuniões de iniciativa da escola.

Todas essas e outras estratégias seriam adotadas, observando-se o princípio de abrir espaços para as iniciativas locais, com o apoio dos técnicos dos órgãos centrais ou das delegacias regionais que seriam "animadores" do processo, procurando fornecer suporte técnico e financeiro para o aperfeiçoamento dessas experiências.

Os procedimentos de programação e de implementação do projeto deverão estar contidos nos projetos elaborados pelos estados, que conforme seu próprio Plano Quinquenal de Investimentos deverá executá-lo de forma autônoma sob a supervisão e suporte técnico do MEC. Os critérios para definição das áreas de abrangência do projeto em cada Estado poderão selecionar municípios que aderiram a um plano de valorização do magistério que, no curto prazo, inclua um plano de carreira, o estabelecimento de piso salarial adequado, a realização de concursos públicos para ingresso na carreira e a formulação de um programa de capacitação de docentes. Além disto, o município deverá garantir às escolas condições adequadas de gestão.

Outros critérios que poderão ser adotados são os seguintes:

- ♦ municípios com população não inferior a 50.000 habitantes;
- ♦ municípios que se caracterizam como polos de desenvolvimento;
- ♦ municípios em que já se executam ações integradas entre estados/municípios;
- ♦ micro-regiões onde a cobertura escolar é de, pelo menos, 80% das crianças de 7 a 10 anos e 70% das de 11 a 14 anos.

De acordo com os objetivos e as diretrizes do projeto, uma vez selecionados os municípios, a unidade de programação deveria concentrar-se em micro-regiões com escolas que têm as seguintes características: altos índices de repetência e evasão; disparidade entre custo-aluno, estado/município; congestionamento de unidades escolares (3 ou mais turnos diurnos); rotatividade de docentes. A combinação dessas características permitirá um investimento sistemático nas escolas que apresentam precários índices de qualidade educacional, de modo que possam ser elevados os seus padrões de atendimento.

As fases de implantação do II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste abrangem a elaboração do Plano de Investimento Plurianual Integrado Estado/Município, que contou com a Assistência Técnica do MEC/BANCO MUNDIAL aos estados, seguida da organização de um Plano Operativo, a ser objeto de empréstimo. Neste plano, são apresentados os procedimentos e critérios já acordados, decorrentes dos princípios e objetivos contidos no Documento Base do II Projeto. É estabelecido o investimento por componente, área de abrangência, e unidade de programação por um período de 5 anos. A cada ano de vigência do Projeto, o Plano será detalhado para indicar o cronograma físico-financeiro, nome e localização das escolas, a especificação dos insumos e componentes, com definição de custos unitários.

O desenvolvimento do Projeto prevê a participação dos diversos níveis do sistema educacional e deverá integrar as diversas instâncias e organismos envolvidos na administração do mesmo, que utilizando-se das estruturas e mecanismos já existentes. Os diversos agentes participantes desse processo são o BIRD que cobrirá 50% do valor do projeto através de empréstimo e acompanhará o cumprimento dos acordos realizados em relação aos Planos de Ação de Reforma Gerencial e Planos de Investimento; O MEC/SENEB que coordenará e supervisionará o processo de execução das políticas e estratégias educacionais para os estados da Região Nordeste e será ainda o intermediador das relações entre agência financiadora e as Unidades Federadas; As Secretarias Estaduais de Educação responsáveis pela coordenação, gestão e execução das políticas, estratégias educacionais e dos recursos financeiros a nível estadual, bem como pelo cumprimento dos compromissos assumidos no nível do Estado, junto ao MEC; Os Órgãos Municipais de Educação que serão gestores, gerenciadores e executores das atividades integrantes das programações de trabalho anual dos municípios.

O acompanhamento do MEC será feito principalmente pela SENEb, envolvendo o Departamento de Desenvolvimento Educacional e suas Coordenações de Políticas Educacionais, Gestão Educacional, e de Valorização dos Profissionais da Educação encarregadas de:

- ♦ propor, realizar e acompanhar estudos e pesquisas visando a melhoria das bases, procedimentos e instrumentos de planejamento do programa a médio e longo prazo;
- ♦ propor e implementar mecanismos que permitam atualização permanente do diagnóstico da realidade educacional nordestina;
- ♦ realizar, anualmente, uma avaliação da evolução educacional no Nordeste, levantando e analisando os macro-indicadores educacionais;
- ♦ promover e realizar estudos sobre mecanismos, instrumentos e procedimentos de apoio financeiro a estados e municípios, analisando, também, critérios de alocação de recursos;
- ♦ elaborar anualmente, com base nos critérios estabelecidos, os tetos de apoio financeiro para estados e municípios;
- ♦ elaborar a proposta orçamentária da SENEb e acompanhar a elaboração de convênios;
- ♦ elaborar o Manual Operacional do Projeto contendo componentes, prazos, procedimentos e normas técnicas, instrumentos de programação, acompanhamento e controle, normas contábeis, critérios de liberação de recursos, composição da contrapartida, pré-requisitos e fluxos;

- ♦ assessorar e acompanhar a elaboração da programação anual das Ufs e das restantes unidades da SENEb participantes do Subprograma Nacional;
- ♦ analisar e consolidar a programação anual das diversas unidades;
- ♦ acompanhar e apoiar tecnicamente a execução da programação das Ufs e das unidades da SENEb participantes do Subprograma Nacional;
- ♦ elaborar e difundir relatórios periódicos sobre o andamento do programa e propor reformulações do mesmo;
- ♦ coordenar a avaliação do programa, analisando os resultados parciais e finais, acompanhando também a análise dos indicadores da situação educacional da região.
- ♦ desenvolver estudos sobre a qualidade e níveis de competência dos recursos humanos da área administrativa dos sistemas estaduais de educação da região;
- ♦ coordenar, dar apoio técnico aos estados e acompanhar as atividades de capacitação.

O Departamento de Educação Pré-Escolar e Fundamental e a Coordenação de Ensino Fundamental estarão encarregados de :

- ♦ promover estudos, experiências e debates visando a melhoria das condições de ensino, da gestão pedagógica e da autonomia da escola na região;
- ♦ dar apoio técnico aos estados e municípios nos aspectos relativos à melhoria da qualidade de ensino, gestão e autonomia pedagógica da escola;
- ♦ acompanhar a execução e analisar os resultados das pesquisas avaliativas referentes à situação da escola, do professor e ao rendimento do aluno. (MEC/ SENEb. II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste - Documento Base I , Agosto 1991)

A descrição do II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste permite identificar que a política do BANCO MUNDIAL adotada pelo MEC e repassada aos estados do Nordeste consegue combinar uma estratégia de aparente construção de um projeto a partir das decisões políticas das próprias Secretarias de Educação, em relação ao ensino fundamental, com uma intervenção a nível de planejamento e gestão de política educacional em todas as instâncias do sistema, a ponto de garantir que se propaguem as concepções já definidas a nível externo ao próprio país, como é possível constatar no Informe de 1990 da Divisão de Educação do BANCO MUNDIAL. Elaborado por Adrián Verspoor, nele são apresentados os eixos fundamentais para a administração da melhoria da qualidade das escolas fundamentais centrados na concepção da escola como unidade de transformação do processo de aprendizagem, da descentralização como a estratégia de construção das escolas eficazes, em que se realiza a melhoria de todos os resultados da escola, através do fortalecimento da sua autonomia, embora possam ser mantidas as estruturas centralizadas para a organização dos níveis de escolaridade, do currículo, exames e inspeção, salários dos professores, financiamento

dos gastos com despesas correntes e para as construções. (CMOPE, Linea, 1990)

A proposta do BANCO MUNDIAL para a administração dos problemas do ensino fundamental nos países da América Latina está sintetizada em quatro programas: descentralização, recursos humanos para escolas eficazes, reforço à capacidade natural e avaliação. A articulação entre o II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste e esses programas pode ser evidenciada pela descrição da sua síntese:

"Programa 1- Descentralização

- ♦ - *A descentralização da autoridade e da responsabilidade tem por objeto dar à direção das escolas e aos professores o controle dos fatores que afetam mais diretamente os resultados dos alunos.*
- ♦ - *A nível de escola, a direção deve gozar de suficiente autoridade para:*
 - a) *conceder o tempo requerido para o ensino*
 - b) *avaliar e sancionar os professores*
 - c) *determinar o uso dos meios de ensino*
 - d) *recompensar e informar aos alunos*
 - e) *mobilizar e explorar os recursos colocados à disposição pela comunidade*
 - f) *avaliar os alunos e a escola*

Deve poder ter acesso rápido aos recursos requeridos.

- ♦ - *As instituições de nível intermediário devem gozar de poder de decisão em matéria de orçamento.*
- ♦ - *É importante que a direção das escolas e os responsáveis das instituições intermediárias aceitem a eleição dos professores.*
- ♦ - *As tarefas de inspeção central não devem interferir nas intervenções pedagógicas da direção da escola.*
- ♦ - *As associações de pais e mestres podem ter um papel importante no exame global dos programas a nível de escolas e da região.*

Programa 2 : Recursos Humanos para escolas eficazes

- ♦ - *Tratando-se de recursos humanos, as estratégias de melhoria dependem de quatro fatores críticos:*
 - a) *o profissionalismo dos professores*
 - b) *a capacidade administrativa da direção*
 - c) *capacidade profissional do pessoal do escalão intermediário*
 - d) *a capacidade dos pais e responsáveis (líderes) da comunidade*

- ♦ *-As investigações indicam que o componente da formação inicial consagrada à prática pedagógica é o que produz mais efeitos sobre a qualidade do ensino. Somente ensinando os professores aprendem a ensinar.*
- ♦ *-A formação em serviço pode dar fruto quando leva em conta os problemas reais da classe e contribui para a criação de um ambiente na escola, no qual o processo de aprendizagem pode ser acelerado e intensificado.*
- ♦ *- Não se deve esperar uma melhoria do perfil quando os salários não permitem aos professores ter um estilo de vida que corresponda a seu nível de formação.*
- ♦ *- É possível aumentar o profissionalismo dos professores remunerando-os com salários comparáveis com aquelas pessoas que têm uma qualificação similar.*
- ♦ *- Os salários deveriam variar segundo o nível de formação inicial e ser aumentados em função da participação na formação em serviço, do tempo de experiência e dos resultados alcançados.*
- ♦ *- A experiência e formação em serviço deveria permitir a promoção dos melhores, promoção que atualmente está bloqueada pela exigência da obtenção dos diplomas.*
- ♦ *- Um programa completo de formação será colocado à disposição de diretores (as) de escolas.*
- ♦ *- Deverá evitar-se sua designação por motivos políticos e tratar de escutar a opinião da comunidade.*
- ♦ *- A intervenção de guias qualificados constitui uma forma comprovada de "formação em serviço", que pode ser validamente consolidada por seminários durante férias escolares.*
- ♦ *-A seleção de candidatos para a direção de escolas pode estar integrada a um programa intensivo de formação "introdutória" à função, programa centrado nas relações interpessoais e a capacidade de conduzir um grupo em um processo de instrução.*
- ♦ *-O apoio da comunidade contribui para o aumento da eficácia da escola ao aumentar a demanda de educação.*
- ♦ *- A comunidade terá interesse em apoiar uma escola cujo resultado do trabalho poderá ser avaliado. É importante que a comunidade possa expressar-se sobre os assuntos da escola.*

Programa 3 : Reforçar a capacidade natural

- ♦ *- A descentralização da responsabilidade operacional e inspeção a nível de escola e de instituições de nível intermediário deveria permitir aos ministérios (centrais) deslocar seu interesse para o problema dos recursos materiais (manutenção).*

- ♦ - O esforço das escolas e regiões para melhorar os resultados dos alunos será estimulado com a destinação de fundos "para o melhoramento da escola".
- ♦ - A descentralização e o desenvolvimento das atitudes de administração da direção de escolas deve completar-se com a criação de recursos que devem estar disponíveis para escola poder ocupar-se dos problemas locais.
- ♦ - O nível central pode também, destinar fundos especiais a instituições de grupos particularmente desfavorecidos.
- ♦ - Devem ser alocados fundos complementares para garantir o suprimento de recursos centralizados (manuais escolares, etc...)
- ♦ - Um esforço particular se realizará para a produção e distribuição dos meios de ensino, bem como para a formação dos professores em serviço.

Programa 4 : Avaliação

- - A descentralização e melhoria da eficiência das escolas impõe uma coleta sistemática de informação relativa aos resultados dos alunos.
- - Um programa nacional de avaliação estabelecido para realizar avaliação regular da aprendizagem, deve permitir medir o impacto de políticas e programas.
- - Uma agência central de avaliação com ramificações regionais ou a nível de escolas pode subsidiar eficazmente os programas de melhoria da escola.
- - A informação reunida mediante a análise dos resultados da avaliação deveria ser completada com dados de investigações sistemáticas no plano econômico e social.
- Estas investigaciones deveriam também referir-se :
 - a) à eficácia dos meios de ensino
 - b) ao impacto da formação de pessoal
 - c) aos efeitos sociais (igualdade de oportunidades) das reformas em curso
 - d) o impacto de diversos métodos aplicados
 - e) -As escolas e regiões deveriam estar informadas dos resultados destas investigações.

Estratégias para o desenvolvimento

A política de descentralização impõe uma modificação do papel dos ministérios de educação que perdem sua função de controle para dedicaram-se ao apoio técnico e financiamento.

- -Uma das condições sine qua non para o desenvolvimento das estratégias tem relação com a vontade política dos governantes.

- -O desenvolvimento de programas de melhoria da escola deverá levar em conta dois fatores fundamentais:
 - a) grau de inovação que implicam estes programas
 - b) grau de incerteza que caracteriza ao meio político e econômico.
- ♦ - No caso do grau de inovação e de incerteza serem baixos, a inovação será progressiva. Pode ser realizada em setores geográficos consideráveis.
- ♦ - Quando o grau de inovação é elevado, tanto quanto o grau de incerteza, impõe uma estratégia de expansão graduada (incremental). O primero consistirá em realizar programas pilotos.
- ♦ - Quando o grau de incerteza do meio é particularmente alto, deve-se evitar reformas de grande envergadura, limitando-se a mudanças discretas.
- ♦ -Em todos os casos, deve-se evitar a instalação de "projetos pilotos permanentes". (CMOPE, Linea, 1990: 39-41)
- ♦ - A descentralização e melhoria da eficiência das escolas impõe uma coleta sistemática de informação relativa aos resultados dos alunos.
- ♦ - Um programa nacional de avaliação estabelecido para realizar avaliação regular da aprendizagem, deve permitir medir o impacto de políticas e programas.

Além dessas aproximações em termos conceptuais, de forma muito explícita o BANCO MUNDIAL exigiu como um dos pré-requisitos para que se efetivasse o empréstimo para a execução do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, a realização de uma reforma gerencial das Secretarias de Educação, conforme as diretrizes recomendadas nos estudos de gestão, financiados pelo governo Japonês , que deverá também implicar em alterações no próprio funcionamento de algumas instâncias do MEC "para adotar na sua própria estrutura formas de gestão que promovam a disseminação da informação, a descentralização das decisões e a participação das equipes técnicas nas ações do Projeto bem como a efetiva coordenação das linhas de atuação da SENEb evitando sobreposições. " (MEC. II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste, Documento Base , 1991: 9)

As elaborações das Secretarias de Educação dos estados, a partir das diretrizes já definidas pelo BIRD e MEC , ensejaram a definição de seus projetos e planos operativos já em processo de implementação que também integram os Planos Decenais apresentados por todos os estados na Conferência Nacional de Educação Para Todos realizada em Brasília, no período de 29 de agosto a 02 de setembro de 1994.

No Maranhão, o Plano Integrado de Investimento Estado/Município(PIIEM) elaborado em 1992 contemplou os seguintes programas prioritários: desenvolvimento e melhoria do padrão de qualidade do ensino , fortalecimento da unidade escolar e apoio ao estudante, valorização, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, adequação da rede física à demanda do ensino de 1º grau, estudos, pesquisas, levantamentos e cadastramentos e modernização dos padrões gerenciais.

No Plano Operativo (1993-1997) há uma adequação desses programas, alterando as propostas da Secretaria contidas no PIIEM, que passam a integrar os componentes estratégicos : gestão educacional, capacitação de diretores, técnicos e professores, materiais de ensino e obras e equipamentos. No Plano Decenal da Secretaria de Estado da Educação são apresentados também os componentes do Projeto de Educação Básica :

"- a gestão educacional visa à melhoria gerencial da Secretaria de Estado da Educação, através: do fortalecimento de sua capacidade de planejamento da gerência de recursos humanos; do monitoramento da qualidade da rede pública escolar, e do desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais;

- materiais de ensino-aprendizagem envolvem o fornecimento de livros-texto e materiais didáticos a todos os alunos e professores das quatro primeiras séries do ensino fundamental;

- desenvolvimento de recursos humanos busca, através do treinamento e fornecimento de materiais instrucionais que proporcionem aos profissionais diretamente atuantes nas escolas públicas, a melhoria do seu desempenho pedagógico e gerencial no nível da escola;

- rede física, visa à recuperação, ampliação e construção de unidades escolares e a respectiva provisão de equipamento e mobiliário escolar. "

(SEC, Plano Decenal de Educação Para Todos, 1994: 63)

Conforme o Plano Operativo (1993-1997) do II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste da Secretaria de Educação, os componentes estão organizados da seguinte forma:

1- Gestão educacional

- 1.1- Fortalecimento do planejamento
 - 1.2- Gerenciamento de recursos humanos
 - 1.3- Acompanhamento da rede escolar pública
 - 1.4- Sistemas Integrados de Informações Gerenciais
 - 1.5- Unidade Estadual de Apoio ao Projeto
- 2- Capacitação de diretores, técnicos e professores
- 2.1- Capacitação de diretores e técnicos
 - 2.2- Capacitação de professores para uso de novos materiais de ensino-aprendizagem
 - 2.3- Capacitação contínua de professores em conteúdos e técnicas
 - 2.4- Capacitação das equipes técnicas da SEEDUC
3. Materiais de Ensino
- 3.1- Livro-texto para alunos, professores e técnicos
 - 3.2- Livro de leitura suplementar
 - 3.3- Material didático para alunos
- 4- Obras e equipamentos
- 4.1- Construção de prédios escolares
 - 4.2- Recuperação de unidades escolares
 - 4.3- equipamentos/reequipamentos de unidades escolares
 - 4.4- manutenção de prédios

É interessante estabelecer um paralelo entre o conteúdo dos programas do Plano Integrado de Investimento Estado/Município para identificar o que se alterou entre a proposta inicial da Secretaria e o Plano Operativo já definido sobre a ótica da avaliação feita pela Missão do BANCO MUNDIAL. Para efeito de análise comparativa serão denominados de Plano 1(o Plano Integrado de Investimento- 1992) e de Plano 2 (o Plano Operativo - 1993-1997).

No Plano 1 o Programa de Desenvolvimento e Melhoria do Padrão de Qualidade do Ensino tinha como objetivos reduzir o desperdício escolar nas duas primeiras séries do 1º grau, criando mecanismos para melhoria do processo ensino-aprendizagem em todo o ciclo escolar de 1º grau, de modo a aumentar a produtividade do Sistema de Ensino de 1º grau das redes estadual e municipal com prioridade para as quatro primeiras séries.

As metas do programa eram :

" Aumentar de 20,0% para 48,90 o rendimento bruto da 1a. a 4a. série nas redes estadual e municipal de ensino de 1º grau, com a implantação do Ciclo Básico nas duas primeiras séries, de forma gradual e progressiva, nos 136 municípios do Estado, no período de 1992/96, de modo a:

-eliminar a reprovação na 1a. série;

-reduzir em 50,0% a evasão nessa série;

-aplicar tratamentos técnicos que contribuam para a melhoria da qualidade pedagógica no segmento da 1a. a 8a. série do 1º grau das redes estadual e municipal, de forma gradual e progressiva nos 136 municípios do Estado, no período 1992/96." (SEC, Plano Integrado de Investimento Estado/Município, 1992)

Os subprogramas e ações desse programa foram assim definidos:

"1- implementação do ciclo básico de alfabetização nas duas primeiras séries do 1º grau (redes estadual e municipal) ;

2- implementação de propostas curriculares renovadas para o curso de magistério, do 1º grau regular e do 1º grau supletivo; (1)

3- implementação de proposta pedagógica de integração escola/família/comunidade para o Cintra (Centro Integrado de Ensino)

4- acompanhamento e assessoramento técnico às unidades escolares, Diretorias Regionais e Órgãos Municipais de Educação (Omes) na implementação das ações para melhoria da qualidade do ensino;

5- implantação e implementação de Conselhos Escolares nas Unidades de Ensino(de 1a. a 4a., 5a. a 8a. série , Integrados e BR/TVE, para promoção do processo de autonomia da escola, inclusive provendo-as de recursos financeiros para despesas de caráter imediato;

6- elaboração e execução de uma sistemática de avaliação) do processo ensino-aprendizagem, a partir das intervenções para melhoria da qualidade do ensino público (elaboração da sistemática (definição de

mecanismos e instrumentos), execução, aferição dos resultados.
"(PIEM, 1992,: 114)

No Plano 2 , o componente Gestão Educacional apresenta um novo eixo, com base no Plano de Ação decorrente de estudos de gestão realizados na Secretaria de Educação pela **Arthur Andersen Consultores** em que se identifica uma ênfase no processo de planejamento do sistema organizacional . As ações previstas deverão produzir os seguintes resultados:

1- Subcomponente Fortalecimento do Planejamento:

- " - adoção de proposta orçamentária aperfeiçoada, que garanta a distribuição equilibrada dos recursos financeiros, considerando as diretrizes, prioridades e metas definidas no planejamento;*
- melhoria do desempenho técnico dos profissionais ligados à programação orçamentária/financeira, inclusive dos executores da ação programática, através do desenvolvimento de recursos e treinamentos sobre o tema;*
- agilização do processo de execução, acompanhamento e controle, através da introdução de procedimentos informatizados do sistema orçamentário e financeiro;*
- realinhamento e revitalização da função planejamento, no interior do sistema de educação estadual, promovendo a sua prática no cotidiano das diversas instâncias organizacionais;*
- valorização da função de planejamento, através de sua departamentalização, na estrutura organizacional básica da SEEDUC;*
- constituição de um espaço organizacional específico para irradiar e consolidar a prática do planejamento, através de um corpo técnico especializado, diminuindo a possibilidade de improvisações no trato das questões educacionais;*
- definição de critérios e adoção de metodologias, para acompanhamento e avaliação de desempenho do sistema estadual de educação, ao nível dos insumos, processos e produtos de forma articulada, com a sistemática adotada, a nível nacional, através do SAEP;*

- *desenvolvimento, no interior do sistema, de uma cultura de avaliação que perpassasse todas as ações desenvolvidas, sejam elas de caráter instrumental ou programático;*
- *estabelecimento de instrumentos de divulgação dos resultados das avaliações e de mecanismos que subsidiem formas alternativas para premiação do mérito;*
- *descentralização e dinamização das ações da SEEDUC, através da reestruturação das Deres;*
- *aparelhamento, a nível infra-estrutural, organizacional e financeiro das Deres, com vistas à viabilização das ações educacionais, nos municípios de sua jurisdição;*
- *promoção, através das Deres, da integração escola-comunidade, incentivando a gestão participada, com base na atuação dos conselhos escolares;*
- *fortalecimento dos Órgãos Municipais de Educação, a partir da ação conjunta Estado/Município, nas esferas de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação dos planos de ação voltados para o setor educacional;*
- *estabelecimento de critérios, para verificação da relação entre os recursos financeiros constitucionais aplicados na função, pelo município, matrícula efetiva e custo aluno;*
- *celebração de convênios e acordos de cooperação técnico-financeiro, com base nos indicadores da capacidade municipal de investimento no setor;*
- *adoção de sistemática, para acompanhar as ações desenvolvidas pelas municipalidades, com vistas a avaliar a consecução de objetivos e metas, compromissos e responsabilidades assumidas com esta SEEDUC;*
- *compatibilização dos planos e projetos, a nível municipal, com a política estadual, inclusive no que se refere aos planos de trabalho anuais - PTAs, encaminhados ao MEC, para efeitos de financiamento. " (Plano Operativo 1993-1997, 22-24)*

2- Subcomponente Gerenciamento de Recursos Humanos :

"A realização do censo complementar da Educação visa propiciar conhecimento do perfil profissional e funcional dos servidores da SEEDUC e complementar informações do censo geral do Estado, bem como estabelecer mecanismos permanentes de atualização e sistematização de informações relativas ao controle de pessoal do sistema educacional. Essas informações facilitarão o gerenciamento dos recursos humanos e a informatização do setor.

A consolidação do cadastro de pessoal propiciará o acesso às informações funcionais dos diversos ocupantes do quadro de pessoal. O gerenciamento de recursos humanos permitirá, além da avaliação do desempenho profissional, estabelecer padrões quantitativos e qualitativos de pessoal, concorrendo para melhorar a relação aluno/servidor e apontar a necessidade de treinamento e reciclagem dos servidores, por área de atuação.

Apoiar as ações de gestão de recursos humanos da rede municipal é, sem dúvida, estabelecer uma parceria permanente no sentido de reforçar a valorização e apoio ao sistema municipal de ensino, com vistas a atingir um certo padrão de qualidade nos serviços educacionais, oferecidos pelas instâncias municipais." (Plano Operativo, 1993-1997, 28-29)

3-Subcomponente Acompanhamento da Rede Escolar :

"estabelecer mecanismos sistemáticos de mapeamento da rede pública escolar, no que se refere ao cadastro da rede escolar, estado das instalações físicas dos prédios, acompanhamento da distribuição de material escolar, possibilitando: vistoriar permanentemente, as instalações físicas dos prédios da rede pública escolar estadual e municipal; proceder diagnósticos sobre as condições físicas da U.E. e a necessidade de manutenção e reformas; implantar sistemática de conservação e manutenção de prédios escolares da rede pública; monitorar a distribuição, conservação e uso de materiais didáticos nas escolas." (Plano Operativo, 1993-1997, 33)

4-Subcomponente Sistemas Integrados de Informações Gerenciais :

- "- Sistema de Administração da Educação - racionalização da utilização do pessoal da Secretaria, principalmente dos docentes, através de sua melhor distribuição e controle, e a otimização da relação professor/aluno.*
- Sistema de Administração de Material e Patrimônio - agilização do processo de compras, melhoria do controle de entrada e saída de material, bem como do nível de estoque.*
- Sistema de Mapeamento Escolar - geração de base de dados para a racionalização do uso dos espaços físicos disponíveis nas redes de ensino público estadual e municipal e a identificação das necessidades efetivas de sua expansão, para o atendimento da clientela potencial.*
- Sistema de Custos da Função Educação - disponibilização de informações gerenciais sobre custos, atualmente centralizada na Secretaria de Estado da Fazenda.*
- Sistema de Estatísticas Educacionais - disponibilização de informações estatísticas, relativas aos estabelecimentos de ensino, incluindo corpos docente e discente, visando subsidiar o processo de planejamento em todos os seus níveis.*
- Sistema de Cadastro da Rede Física - fornecimento de informações precisas do porte da rede física estadual, visando suprir necessidades de todo o sistema.*
- Sistema de Controle de Inspeção Escolar - eliminação da utilização da amostragem no processo de Inspeção Escolar mediante ampliação da abrangência do sistema, inclusive para as escolas da zona rural.*
- Sistema de Controle da Merenda Escolar - controle do recebimento e distribuição dos gêneros alimentícios, destinados à merenda escolar dos alunos da rede de ensino público, em todos os municípios.*
- Sistema de Acompanhamento da Rede Escolar - obtenção de relatórios gerenciais dos diversos sistemas, com vistas ao aperfeiçoamento do Sistema Educacional, através da agilização das tomadas de decisão.*

- *Sistema de Controle do Fundo Estadual de Educação - agilização e racionalização na aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Educação, visando maximizar os resultados.*
- *Sistema de Controle de Manutenção de Prédios - melhoria da qualidade nas instalações físicas das escolas e prédios da SEEDUC, maximizando as aplicações dos recursos em sua manutenção e recuperação.*
- *Sistema de Acompanhamento de Projetos - estabelecimento de efetivo controle dos recursos oriundos dos projetos, principalmente do Projeto Nordeste II, visando maximizar sua aplicação.*
- *Informatização Básica. " (Plano Operativo 1993-97 , 40-42)*

Apesar de estar contido no Documento Base I do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste p.27) a recomendação para que sejam utilizadas as estruturas já existentes nas Secretarias para o processo de administração do projeto, o quinto subcomponente da Gestão Educacional no Plano Operativo(1993-97) da Secretaria de Estado da Educação é a Unidade Estadual de Apoio ao Projeto que deverá :

- "-adotar mecanismos de acompanhamento da execução das ações do projeto;*
- estabelecer sistemática de acompanhamento da operacionalização das ações do projeto;*
- selecionar recursos humanos especializados para atuar na gerência do projeto, nas áreas de administração e finanças;*
- acompanhar o processo de implantação das ações do projeto no Estado, fornecendo relatórios sistemáticos sobre sua execução à coordenação do MEC;" (Plano Operativo p.43)*

No Plano I foi apresentado o Programa de Fortalecimento da Unidade Escolar e Apoio ao Estudante que objetivava o estabelecimento de uma infra-estrutura básica, através do fornecimento de equipamentos para salas de aula, bibliotecas, dependências administrativas e outras, bem como o provimento de material didático-escolar e de expediente para alunos, docentes e escolas. Também seria assegurada ao professor uma infra-estrutura educativa através dos Centros de Excelência e Oficinas

Pedagógicas que possibilitaram a aplicação de metodologias e técnicas mais avançadas e o despertar de novas experiências pedagógicas. Ao lado disso, o atendimento ao aluno requer o desenvolvimento de ações voltadas para o serviço social escolar e, médico-odontológico, de caráter preventivo-corretivo, como forma de propiciar ao aluno melhores condições de saúde e, conseqüentemente, de aprendizagem.

As metas previstas para garantir a promoção da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, segundo o Plano Integrado de Investimento Estado/Município, seriam as seguintes:

- "- dotar as unidades escolares de insumos básicos necessários ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, beneficiando no período 92/96 um contingente de 5.882.603 alunos e contribuindo para elevação da taxa de escolarização de 20,0% para 48,9%;*
- criar infra-estrutura de apoio ao trabalho discente e docente com a implantação de 592 bibliotecas escolares e aquisição de material didático auxiliar de uso individual, beneficiando 215.764 professores;*
- dotar 1.500 escolas rurais de equipamentos e material permanente necessários ao seu funcionamento, beneficiando 210.000 alunos;*
- melhorar as condições de funcionamento de 1.675 escolas de 1º grau da zona urbana, dotando-as de equipamentos e material permanente;*
- criar infra-estrutura de apoio ao trabalho docente com a implantação de :*
- . 05 Centros de Excelência com atendimento a 4.000 professorandas;*
- . 90 Oficinas Pedagógicas para treinamento de docentes".*

As ações previstas para a execução desse programa incluem :

- 1. "aquisição de pacotes de material didático e escolar e de expediente para alunos, docentes e escolas da rede estadual, municipal e escolas comunitárias;*
- 2. aquisição de equipamentos, material permanente e manutenção de bibliotecas e salas de leitura em escolas de 1º grau da rede estadual;*

3. *aquisição de equipamentos e material permanente para escolas rurais, da rede municipal com atendimento a alunos de 1a. a 4a. série do 1º grau;*
4. *aquisição de equipamento para implantação de telepostos para funcionamento do Projeto "Um Salto para o Futuro";*
5. *aquisição de equipamento e material permanente para auditórios;*
6. *aquisição de material permanente e manutenção do Centro Integrado do Rio Anil;*
7. *aquisição de equipamento e material permanente dos Centros de Excelência para formação do Magistério de 2º Grau;*
8. *aquisição de equipamentos e material permanente para as oficinas pedagógicas, e manutenção com material de consumo;*
9. *aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas das redes estadual e municipal de ensino a serem recuperadas. Esses equipamentos destinam-se à reposição dos que se encontrarem danificados sem condições de recuperação;*
10. *aquisição de equipamento e material de consumo para o Centro de Informática Aplicada à Educação - CIED;*
11. *aquisição de equipamento para expansão do Projeto Video-Escola na rede estadual."(PIEM, 1992: 122)*

O Programa de Valorização, Capacitação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos teria como objetivos: capacitar os professores e especialistas, colocando-os em contato com informações teóricas atuais e trabalhando sobre questões próprias do cotidiano da sala de aula; expandir o atendimento do processo de capacitação para atender a um percentual mais representativo das redes estadual e municipal de ensino; realizar eventos pedagógicos e campanhas educativas, como culminância dos treinamentos realizados na área.

"As metas dos programas são atualizar e reciclar 105.666 profissionais da educação, sendo 58,65% da rede estadual e 41,35% da rede municipal, no período de 1992/96 e capacitar 100% dos professores

leigos da zona rural, correspondendo a 55,20% do universo de professores dessa rede, no período de 92/96. " (SEC, Plano Integrado de Investimento Estado/Município, 1992)

As ações previstas para a execução do programa incluíam:

- "1- atualização e reciclagem em alfabetização para professores de 1a. e 2a. série;*
- 2- atualização e reciclagem de professores para implantação do ciclo básico;*
- 3- treinamento para professores de 1a. a 4a. série via televisão através do programa "Um salto para o futuro";*
- 4- atualização em conteúdo e metodologia para professores da 3a. e 4a. série;*
- 5- atualização e reciclagem em conteúdo e metodologia para professores de 5a. a 8a. série;*
- 6- atualização e reciclagem em conteúdo e metodologia para professores de 1a. a 4a. série, das escolas comunitárias;*
- 7- capacitação de professores leigos;*
- 8- atualização e reciclagem para professores que atuam no ensino de jovens e adultos;*
- 9- atualização em conteúdos específicos para profissionais do Curso de Formação para o Magistério;*
- 10- treinamento de pessoal para implantação de Centros Regionais de Aperfeiçoamento do Magistério."(PIEM, 1992: 132)*

O conteúdo desses dois programas do Plano 1 foram diluídos em dois componentes do Plano 2. O componente 2 - Capacitação de Diretores, Técnicos e Professores e o 3- Materiais de Ensino.

O componente 2 foi concebido para abranger :

- 1-Subcomponente Capacitação de Diretores e Técnicos sobre Novos Padrões de Gestão:

- *treinamento de 12.800 diretores e técnicos que atuam no ensino de 1º grau - 1a. a 4a. série- das redes estadual e municipal , com realização em etapas contínuas, durante 03 anos de vigência do projeto;*
- *preparação da equipe técnica da SEEDUC, através de consultorias e assistência técnica do MEC;*
- *treinamento de agentes multiplicadores para atuar como instrutores junto aos Diretores de escolas e técnicos dos Omes;*
- *realização de treinamento para diretores de escolas estaduais e municipais, técnicos da Deres e dos Omes;*
- *elaboração de documentos - Manuais de Orientação para Instrutores, Diretores e Técnicos;*
- *utilização de vídeo de sensibilização e outros materiais.*

2- Subcomponente Capacitação de Professores para uso de novos materiais de ensino-aprendizagem:

- *treinar 15.000 professores de 1º grau , com atuação em classes de 1a. a 4a. série, das redes estadual e municipal de ensino. Esse treinamento ocorrerá em etapas e se efetivará duas vezes, durante a vigência do projeto;*
- *na primeira etapa, serão preparados os monitores que irão ministrar o curso junto aos professores, com a participação de consultores e assistência do MEC;*
- *na segunda etapa, serão treinados professores de 1º grau, em São Luís, sedes de Diretorias Regionais e outros municípios, abrangendo todo o estado;*
- *elaboração de manuais de orientação para monitores e professores;*

3- Subcomponente : Capacitação contínua de professores, em conteúdos e técnicas e organização das condições de ensino-aprendizagem.

- *treinar 29.500 professores de 1a. a 4a. série do 1º grau, através de Oficinas Pedagógicas, de forma contínua e progressiva, nas áreas de*

Português, Matemática, Ciências e Estudos Sociais. Essa capacitação se processará, através de etapas sistemáticas, durante quatro anos de vigência do projeto;

- 1a. etapa - preparação de monitores para atuar nas oficinas pedagógicas, sediadas nas Diretorias Regionais de Educação;
- 2a. etapa - treinamento de professores nas quatro áreas do núcleo comum - Português, Matemática, Ciências e Estudos Sociais - com 40 horas/aula;
- 3a. etapa - treinamento de professores em 16 horas/aula, mediante a utilização de Manuais de Orientação e outros instrumentos.

No componente Materiais de Ensino foram definidas as seguintes ações em cada um dos seus subcomponentes:

- ♦ 1 Subcomponente Livro-texto para alunos, professores e técnicos de 1a. a 4a. série do ensino fundamental .
- ♦ - dotar os alunos de livros necessários às suas atividades escolares, conforme a seguinte especificação:
 - ♦ . 01 livro-texto de Português e 01 de Matemática e 02 cadernos de atividades para reforço para alunos da 1a. e 2a. série , a cada ano do projeto.
 - ♦ . 01 livro de Português, 01 de Matemática, 01 de Ciências e 01 de Estudos Sociais e 02 cadernos de atividades descartáveis para alunos de 3a. e 4a. série. Os livros terão vida útil de 2 anos
 - ♦ . 02 guias curriculares para orientação didática e 01 livro-texto de conteúdos curriculares para fundamentação teórica, serão distribuídos para os professores, a cada dois anos do projeto.
 - ♦ . 200 módulos de livros de leitura suplementar, sendo organizadas salas de leitura por escola.
 - ♦ . dicionários (01 para 1a. e 2a. série) e (05 para 2a. e 3a. série)
- 3- Subcomponente : Materiais de Ensino-Aprendizagem
 - ♦ kit de sala de aula para alunos de 1a. e 2a. série, contendo
 - ♦ 02 cartazes com figuras, números e letras, para estimulação e desenvolvimento da linguagem;
 - ♦ 22 jogos pedagógicos para estimulação cognitiva;
 - ♦ 30 tesouras de metal com ponta arredondada;
 - ♦ 30 conjuntos de lápis de cor.

No Plano 1 o Programa de Adequação da Rede Física à Demanda no Ensino de 1º Grau visava viabilizar as condições de incremento da taxa de escolarização

real no ensino de 1º grau, em todo o Estado, até o final do quinquênio, através da expansão e da racionalização da infra-estrutura física da rede estadual e municipal de ensino. Para alcançar esse objetivo, as metas estabelecidas são:

- "- melhorar a infra-estrutura física da rede estadual e municipal de ensino, através da recuperação de 1.675 prédios escolares na zona urbana, totalizando 6.700 salas de aula e outras dependências, beneficiando 469.000 alunos;*
- construir 1.500 prédios escolares, na zona rural, para substituição de 29% das escolas que funcionam em ambientes improvisados, beneficiando 105.000 alunos da rede municipal de ensino.*
- dotar a SEEDUC de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento dos programas de capacitação de recursos humanos, através da construção de 03 Centros Regionais de Treinamento e Aperfeiçoamento do Pessoal do Magistério.*
- propiciar condições para a ampliação da oferta de vagas no Curso de Formação do Magistério de 1º Grau, através da construção de 05 Centros de Excelência, totalizando 50 salas de aula e demais dependências, com capacidade para atender 6.000 alunos na capital e no interior do Estado.*
- melhorar a infra-estrutura física da rede estadual de ensino, através da recuperação de 03 auditórios escolares na capital.*
- adaptar a área da Fábrica do Rio Anil para funcionamento de um Centro Integrado de Educação, para atendimento à pré-escola e 1º grau, totalizando 20 salas de aula e demais dependências, concorrendo com o acréscimo de 2.100 novas vagas na capital." (SEC. Plano Integrado de Investimento Estado/Município, 1992).*

Segundo o referido Plano, as ações para implementação desse programa seriam as seguintes:

- 1- recuperação de prédios escolares da rede pública estadual e municipal de ensino, na zona urbana da capital e do interior do estado.
- 2- construção de prédios escolares, na zona rural, para substituição de escolas que funcionam em ambientes improvisados.

- 3- construção de centros regionais de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal do magistério.
- 4- construção de centros de excelência para formação do magistério de 1º grau.
- 5- recuperação de auditórios escolares da rede estadual de ensino.
- 6- adaptação da área da Fábrica do Rio Anil para funcionamento de 03 salas de pré-escolar e 17 salas de 1º grau.

No Plano 2 o Componente Complementar - Obras e Equipamentos foi desdobrado nos subcomponentes :

- 1- Construção de prédios escolares com 02 salas de aula na zona rural
 - ♦ - 1.203 prédios escolares com 02 salas de aula e dependências para substituir 23% das escolas que funcionam em ambientes improvisados, beneficiando 30.075 alunos e acrescentando 90.225 novas vagas à rede municipal de ensino.
- 2- Recuperação de unidades escolares da rede estadual e municipal de ensino
 - ♦ - recuperar 100% das escolas da rede estadual de 1a. a 4a. série da zona urbana - 295 unidades escolares, com 1.180 salas e outras dependências, beneficiando 82.600 alunos;
 - ♦ - 50% das escolas da rede municipal com 4 salas de aula da zona urbana - 418 unidades escolares, com 1.672 salas e outras dependências, beneficiando 117.040 alunos.
- 3- Equipamento/reequipamento de unidades escolares, beneficiadas pelo projeto.
 - ♦ - equipar 1.203 prédios escolares da rede municipal, com 02 salas de aula, construídos para substituição de escolas, que funcionam em ambientes improvisados;
- 4- Reequipar as unidades escolares das redes estadual e municipal de ensino, na zona urbana, recuperadas pelo projeto, sendo 295 unidades estaduais e 418 municipais.
- 5- Implementar a manutenção e conservação das unidades escolares das redes estadual e municipal de ensino, beneficiadas pelo projeto.

O Programa de Estudos, Pesquisa, Levantamentos e Cadastramentos do Plano 1- *" propõe-se à montagem e execução de uma sistemática de planejamento integrado da rede física, visando à obtenção de dados de forma mais descentralizada junto aos núcleos regionais e à implantação do registro estatístico escolar nas escolas estaduais e municipais. Esse planejamento integrado estará voltado para a*

racionalização da rede escolar, a montagem e implantação de um sistema de informações sobre essa rede que servirão de subsídios para o direcionamento, por localidade, da oferta e da demanda educacional, como também para a seleção de alternativas de projetos arquitetônicos, formas e materiais de construção. "(SEC. Planejamento Integrado de Investimento Estado/Município, 1992:141)

Para este programa as metas previstas são:

- 1- executar o microplanejamento da rede física em 136 municípios do Estado, aplicando 4000 questionários, envolvendo 120 coletores;
- 2- produzir, analisar e divulgar os dados estatísticos educacionais dos 136 municípios, envolvendo 230 coletores, utilizando em torno de 15.000 questionários;
- 3- implantar o arquivo de acesso rápido de modo a oferecer ao usuário a informação em tempo hábil;
- 4- reformular o Plano Diretor de Informações (PID) com o objetivo de nortear a produção de dados estatísticos educacionais do Estado do Maranhão.

Para a execução dessas metas foram estabelecidas as seguintes ações: microplanejamento da rede física, produção, análise e interpretação de dados educacionais, reformulação do Plano Diretor de Informações (PDI)."(PIIEM, 1992: 143)

No Plano 1 o Programa de Modernização dos Padrões Gerenciais foi elaborado tendo como objetivos: modernizar o sistema de gestão da Secretaria de Educação, através da adoção de procedimentos que promovam a reorganização dos padrões gerenciais e a utilização de tecnologias avançadas aplicadas à administração educacional, em todos os seus níveis.

As metas previstas para a execução desses objetivos são:

- 1. selecionar, através de provas e títulos, 1.849 diretores de estabelecimentos de ensino, até o ano horizonte - 96, atingindo 100% das unidades da rede estadual de ensino;*
- 2. ampliar e modernizar o sistema de comunicação da rede estadual de ensino com a instalação, até 1996, de 100 linhas telefônicas, atingindo 15 Diretorias Regionais, 05 Centros de Excelência, 03 Centros de Treinamento, 01 Centro Integrado de Ensino e 71 unidades escolares nos municípios mais distantes da capital;*

3. *informatizar os órgãos centrais, intermediários e finais da SEEDUC, atingindo 30 órgãos da administração central e final, 01 Centro Integrado de Ensino (Rio Anil) na capital e 01 Centro de Produção de Dados e Estatísticas Educacionais;*
4. *reestruturar as Diretorias Regionais de Educação, viabilizando a aquisição de um módulo de equipamento e material permanente composto por 16 itens de diferentes elementos, cobrindo 15 DREs) e 01 Subsecretaria de Educação;*
5. *implantar e equipar 03 centros de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal do magistério na capital e interior do Estado;*
6. *preencher os cargos de Diretor Regional de Educação em 15 DR(s), obedecendo a critérios técnicos e perfil pré-estabelecido;*
7. *elaborar e implementar sistemática de avaliação para introduzir um sistema de remuneração por mérito, progressivamente, às escolas que cumprirem as metas estabelecidas.” (PIEM, 1992: 148)*

A partir das metas descritas, estão definidos os seguintes subprogramas:

- ♦ . processo de seleção de provas e títulos para escolha de dirigentes de unidades escolares, iniciando pela região da Grande São Luís (municípios da ilha);
- ♦ . ampliação e modernização do sistema de comunicação na rede estadual de ensino;
- ♦ . informatização dos órgãos centrais, intermediários e finais (escolas) da SEEDUC;
- ♦ . reestruturação das diretorias regionais e subsecretaria de Imperatriz: módulo de equipamento.
- ♦ . reelaboração e implantação da estrutura das Diretorias Regionais dentro do novo contexto de atuação das DR(s).
- ♦ . elaboração de sistemática de acompanhamento e avaliação dos padrões gerenciais dos organismos da administração do sistema educacional.
- ♦ . implantação e implementação de sistemática de avaliação do desempenho administrativo do sistema estadual de ensino.
- ♦ . implantação e equipamento de Centros Regionais de aperfeiçoamento do magistério.

No Plano 2 o conteúdo que corresponde a esses dois últimos programas do Plano Integrado de Investimento Estado/Município ficou contido no Componente Gestão Educacional.

Mediante a comparação entre os programas do Plano 1 (Plano Integrado de Investimento Estado/Município - II Projeto de Educação Básica, 1992) e o Plano 2 (Plano Operativo 1993-1997 - II Projeto de Educação Básica para o Nordeste) observou-se que as alterações realizadas pela Secretaria de Educação após a Consultoria da **Arthur Andersen Consultores** e a avaliação do BANCO MUNDIAL redirecionaram a aplicação dos recursos previstos e, principalmente, impuseram um esvaziamento da dimensão pedagógica, centrando grande parte das atividades no plano administrativo e organizacional, as quais já deveriam estar incorporadas há bastante tempo na própria estrutura da Secretaria de Educação, como parte do seu funcionamento regular. Há, portanto, evidências de uma orientação do próprio BANCO MUNDIAL que gera ambiguidades e contradições, considerando-se o conteúdo do Documento Base e o Plano finalmente por ele aprovado, nos termos do Plano Operativo (1993-1997) da Secretaria de Educação.

Os quadros abaixo permitem comparar a alteração no plano do investimento dos recursos previstos, estabelecendo um paralelo entre o Plano 1 e o Plano 2.

Quadro XXXIII - Demonstrativo dos Custos Globais Segundo os Programas Para o Exercício 1992/1996

PROGRAMAS	Total Custos Globais (Cr\$ 1.000,00)					
	1992/96	1992	1993	1994	1995	1996
Desenvolv. e Melhoria do Padrão de Qualidade do Ens.	6.301.033	929.305	1.344.603	1.328.761	1.353.761	1.344.603
Fortalec. da U.E. e do Apoio ao Estudante	210.810.928	35.159.108	40.895.700	43.776.303	45.779.590	45.200.227
Valorização e Capacitação de Recursos Humanos	5.579.080	644.253	1.189.941	1.221.167	1.238.154	1.285.565
Adequação da Rede Física à Demanda de 1º Grau	44.306.159	9.506.159	8.950.000	8.950.000	8.450.000	8.450.000
Estudos, Pesquisas, Levantamentos e Cadastramentos	1.287.635	252.227	257.727	266.727	257.727	253.227
Modernização dos Padrões Gerenciais	2.800.305	2.151.388	202.488	169.791	129.644	146.994
TOTAL	271.085.140	48.642.440	52.840.459	55.712.749	57.208.876	56.680.616
Distribuição dos Custos Anuais %	100,00	17,94%	19,49	20,55	21,11	20,91

Fonte: SEC.Plano Integrado de Investimento Estado/Município, 1992.

Destaca-se do Plano 1, a concentração de recursos nos programas de fortalecimento da unidade escolar e de adequação da rede física à demanda do ensino de 1º grau. Mesmo neste plano, a ênfase estava nas ações relativas às construções e compra de equipamentos e materiais didáticos que são fundamentais, mas as ações relativas ao programa de valorização do professor foram estimadas num nível muito inferior, dada a desvalorização do trabalho docente em geral e a utilização de sistemáticas de treinamento, que sem uma discussão prévia mais geral, sobre os três níveis de ensino, consegue baratear o custo do programa, apesar de serem constantes as avaliações restritivas a esse modelo de capacitação dos professores do ensino de 1º e 2º graus.

No Plano 2 a estimativa dos custos sofreu uma elevação no total geral, passando de Cr\$ 271.085.140.000,00 (duzentos e setenta e um bilhões, oitenta e cinco milhões e cento e quarenta mil cruzeiros) previsto no Plano 1, para Cr\$ 657.901.325.000,00 (seiscentos e cinquenta e sete bilhões, novecentos e um milhões e trezentos e vinte e cinco mil cruzeiros), sendo que ambos foram elaborados no mesmo ano 1992. O demonstrativo dos custos globais do Plano 2 permite avaliar em que componentes ocorreram os acréscimos dos custos para o mesmo período de 5 anos, alterando-se apenas o ano de início e de término.

Quadro XXXIV - II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste - Plano Operativo - Demonstrativo de Custos Globais

Componente Sub-componentes	Total Custos Globais (Cr\$1.000,00)					
	1993/97	1993	1994	1995	1996	1997
Componentes Estrateg.	303.291.036	45.444.919	97.602.162	52.264.920	61.446.065	46.532.970
Gestão Educacional	24.339.748	4.874.374	6.619.092	4.959.948	4.678.673	3.207.661
Fortalec. do Planej.	5.318.840	892.636	1.320.467	1.167.292	1.066.937	871.508
Gerenc.de Recur.Hum.	5.836.463	1.125.037	1.452.514	1.209.547	1.114.474	934.891
Acomp. da Rede Esc.	47.536	26.409	21.127			
Sist. Integra. de Infor.	10.147.372	2.344.360	3.228.133	1.991.540	1.937.384	645.955
Unid. de Apoio ao Proj.	2.989.537	485.932	596.851	591.569	559.878	755.307
Capacit. Recurs.Hum.	54.154.988	13.836.738	10.097.140	15.812.860	7.204.659	7.203.591
Capac.Diret. e Téc.sobre novos padr.gest/md.	15.770.771	5.230.111	-	3.513.887	3.513.887	3.512.886
Capacit.Profess. para uso novos mat.didát.	15.795.292	8.606.627	-	7.188.665	-	-
Capacit. Contínua de Prof.org. cond. ens/apr.	22.588.925	-	10.097.140	5.110.308	3.690.772	3.690.705
Material de Ens/Apr.	224.796.300	26.733.807	80.885.930	31.492.112	49.562.733	36.121.718
Livro texto p/alun. prof. e téc. de 1a. a 4a. série	133.749.658	26.733.807	18.830.425	31.492.112	20.571.596	36.121.718
Livro de leitura suplem.	57.914.090	-	45.952.167	-	11.961.923	-
Mat.did.p/alun. 1a.e 2a.	33.132.552	-	16.103.338	-	17.029.214	-
Componente complem.	354.610.289	51.278.976	76.157.699	75.682.752	78.612.429	72.878.433
Construção Civil	354.610.289	51.278.976	76.157.699	75.682.752	78.612.429	72.878.433
Construção	201.636.349	-	22.292.298	50.283.379	67.044.505	62.016.167
Recuperação	101.229.315	44.154.722	42.876.933	14.197.660	-	-
Equipam/Reequipam.	42.456.919	6.176.405	9.126.082	9.042.556	9.408.767	8.703.109
Manutenção	9.287.706	947.849	1.862.386	2.159.157	2.159.157	2.159.157
Total Geral	657.901.325	96.723.895	173.759.861	127.947.672	140.058.494	119.411.403

Fonte: SEC. Plano Operativo (1993-1997), 1992.

Também no Plano 2 são os componentes Material de Ensino-Aprendizagem e Construção Civil que tem uma participação superior a 50% dos recursos previstos para a execução do II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste. Foram elevados também os recursos destinados à Capacitação de Recursos Humanos e à Gestão Educacional, embora tenham sido alterados em grande parte os objetivos do Plano 1, transferindo maior número de ações para o campo administrativo do processo,

além de ocasionar um superdimensionamento do Sistema Integrado de Informações, como subcomponente da gestão educacional, criando 13 sistemas que, na realidade, abrangem os demais subcomponentes de gestão educacional que, no entanto, foram mantidos: fortalecimento do planejamento, gerenciamento de recursos humanos, acompanhamento da rede escolar, e unidade de apoio ao projeto.

Os custos de criação e implementação dos sistema integrados estão relacionados no quadro a seguir:

II Projeto de Educação Básica Para o Nordeste
Quadro XXXV - Componente: Gestão Educacional
Subcomponente: Sistema Integrado de Informações

Linhas de Ação	Valor Total	1993	1994	1995	1996	1997
Sistema de Adm. da Educação	3.381.768.485,55	962.257.663,64	916.375.841,29	753.807.002,13	749.327.978,49	0,00
Sistema de Adm. Mat. e Patrimônio	766.464.469,41	0,00	268.185.061,69	191.059.936,70	172.820.591,85	134.398.879,16
Sistema de Mapeamento Escolar	415.992.841,81	0,00	193.393.817,89	74.199.674,64	74.199.674,64	74.199.674,64
Sistema de Custo da Função Educ.	191.523.332,55	0,00	122.106.917,11	23.138.805,14	23.138.805,14	23.138.805,14
Sistema de Estatísticas Educac.	1.036.126.341,25	468.304.457,53	190.907.818,92	188.457.032,40	188.457.032,40	0,00
Sistema de Cadastro da Rede Física	712.714.072,98	368.716.606,44	154.103.766,18	103.397.838,18	86.495.862,18	0,00
Sistema de Cont. da Inspeção Esc.	1.406.293.700,63	0,00	562.856.928,27	309.545.605,46	282.333.424,10	251.557.742,80
Sistema de Cont. da Merenda Esc.	708.481.536,49	305.115.879,25	134.455.219,08	134.455.219,08	134.455.219,08	0,00
Sistema de Acomp. da Rede Esc.	336.215.515,09	0,00	220.246.832,26	38.656.227,61	38.656.227,61	38.656.227,61
Sistema de Cont. do Fundo Est. Ed.	88.510.014,32	68.734.702,40	6.591.770,64	6.591.770,64	6.591.770,64	0,00
Sistema de Cont. Manut. de Prédio	546.800.051,07	0,00	186.942.897,05	130.469.169,74	143.145.651,74	86.242.332,54
Sistema de Acomp. de Projeto	124.046.418,86	0,00	100.130.122,82	7.972.098,68	7.972.098,68	7.972.098,68
Informatização Básica	432.437.055,96	171.231.101,86	29.789.732,70	29.789.732,70	29.789.732,70	29.789.732,70
Totais	10.147.373.835,97	2.344.360.411,12	3.228.133.749,20	1.991.540.113,11	1.937.384.069,26	645.955.493,27

Fonte: SEC. plano Operativo (1993-1997), 1992

Dólar do dia 15.10.92 : 7.042,49

No processo de implementação dos sistemas integrados estão previstos recursos para consultorias e para aquisição de equipamentos como se cada um deles necessitasse funcionar de forma isolada. Do total de Cr\$ 10.147.373.835,97 (dez bilhões,

cento e quarenta e sete milhões, trezentos e setenta e três mil e oitocentos e trinta e cinco cruzeiros e noventa e sete centavos) 10% foram destinados para consultorias, passagens e diárias o que de algum modo poderia ser reduzido, considerando que esses sistemas devem estar relacionados entre si. Para a instalação do sistema de controle e manutenção de prédios, por exemplo, o montante destinado à consultoria Cr\$ 101.411.856,00 (cento e um milhões, quatrocentos e onze mil e oitocentos e cinquenta e seis cruzeiros) é muito próximo daquele previsto para a utilização do sistema que equivale a Cr\$ 120.849.128,40.(cento e vinte milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, cento e vinte e oito cruzeiros e quarenta centavos). Deveriam ser adquiridos, conforme o detalhamento do subcomponente Sistema Integrado de Informações, um total de 39 computadores para fazer a operação dos sistemas, totalizando apenas para esse equipamento um montante de Cr\$ 311.985.765,00 (trezentos e onze milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, setecentos e sessenta e cinco cruzeiros).

Contrapondo-se aos demais componentes o de Capacitação de Recursos Humanos, observa-se que para capacitar um total de 57.300 diretores, professores e técnicos o montante de Cr\$ 54.154.988.000,00 (cinquenta e quatro bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e oito mil cruzeiros) em cinco anos é relativamente muito inferior aos demais, principalmente se levado em conta que desse total, US\$ 132.025 (cento e trinta e dois mil e vinte e cinco dólares) estão destinados para 740 horas de consultoria, incluindo passagens, hospedagem e alimentação.

Apesar de se considerar que pode existir uma necessidade real de estabelecer , através de algumas consultorias, um processo de atualização em relação a outros centros do país, no caso desse componente causa estranheza que com a presença de duas universidades no Estado, haja necessidade de contratar consultores para um programa de cursos destinados à capacitação de diretores e técnicos sobre novos padrões de gestão e materiais didáticos, capacitação de professores para uso de novos materiais de ensino-aprendizagem e capacitação contínua de professores em conteúdos e técnicas de organização das condições de ensino-aprendizagem. As consultorias estão previstas totalizando uma média de 80 horas para planejamento de cada curso de 40 horas, conforme as especificações dos subcomponentes apresentadas no Plano Operativo(1993-1997) da Secretaria de Educação(1992: 78-7). Outro exemplo que se destaca é o da destinação de RC\$ 277.202,13 (duzentos e setenta e sete mil, duzentos e dois reais e treze centavos) do FNDE para a ação de acompanhamento e avaliação dos treinamentos, sendo que apenas para a montagem da sistemática de acompanhamento, controle e avaliação dos treinamentos o Estado deverá destinar RC\$ 11.839,61 (onze mil , oitocentos e trinta e nove reais e sessenta e um centavos).

O acompanhamento das ações do Projeto Nordeste constituir-se-á como um processo complexo, considerando que não existe uma forma de comunicação entre a Secretaria de Educação e as Universidades que permita esse tipo de trabalho de avaliação conjunta. Por outro lado, os registros que foram feitos até o momento pela Unidade Estadual Encarregada de Suporte ao Projeto (UEESP) apresentam-se de tal modo sucintos, que criam obstáculos para o conhecimento dos processos de execução das ações realizadas, em termos do seu conteúdo, seu custo e os resultados alcançados. Esse caráter está presente no Relatório de Atividades de 1993/94 em que se encontra apenas um demonstrativo de ações como se apresenta a seguir:

Componente : Gestão Educacional
Quadro XXXVI - Demonstrativo das Ações Executadas 1993/94, por
Subcomponente

Subcomponente PTA	Ações Executadas	Unidade de Medida	Quant.
Fortalecimento da capacidade de planejamento (1993)	Elaboração de documentos que compõem o Manual Básico de Gestão Educacional	Documento	01
	sistemática de planejamento		
	sistemática de programação orçamentária-financeira		
	Contratação de Consultores para a elaboração das sistemáticas	Consultor	02
Gerenciamento de recursos humanos (1993)	Discussão dos documentos elaborados, resultando em ajustes posteriores à implantação de cada sistemática	Documento	01
	Elaboração de documento que comporá o Manual Básico de Gestão Educacional. sistemática de gerenciamento de recursos humanos	Documento	01
Acompanhamento da rede escolar pública (1993)	Contratação de Consultor para a elaboração da sistemática	Consultor	01
	Elaboração de documentos que compõem o Manual Básico de Gestão Educacional: .	Documento	01
	. sistemática de prédios escolares		
	. sistemática de estabelecimento de ensino		
Implantação da Unidade Estadual Encarregada de Suporte ao Projeto(1993)	. sistemática de insumos		
	Contratação de Consultor para a elaboração das sistemáticas	Consultor	01
	Mapeamento da rede física escolar: Açailândia, Humberto de Campos, Igarapé Grande, Matões, Pindaré-Mirim, Tutóia, São Bento.	Município	07
	Elaboração de documento que comporá o Manual Básico de Gestão Educacional .	Documento	01
Suporte ao Projeto(1993)	Sistemática de avaliação e acompanhamento do projeto		
	Contratação de Consultor para a elaboração da sistemática	Consultor	01
	Treinamento de pessoas da SEEDUC (inclusive das Diretores e dos Ombudsman com vistas a internalização das ações do projeto	Pessoas	84

(continuação)

Subcomponente PTA	Ações Executadas	Unidade de Medida	Quant.
	Aquisição de equipamentos para subsidiar ações do Equipamento componente Capacitação de Recursos Humanos aparelho de TV - 20' - 07 . vídeo link - 10 . suporte p/ TV e vídeo - 05 . antena p/ TV - 04		26
Sistema Integrado de Informações Gerenciais (1993)	Aquisição de equipamentos em função da informatização de subsistemas da SEEDUC : . Microcomputador - 03 . Placas fax-modem - 03 . Placa de Comunicação - 03 . Impressora - 03 . Estabilizador de 1 Kva - 03 . Interface p/ impressora - 03 . Mesa p/ computador - 03 . Mesa p/ impressora - 03	Equipamento	24
1994	Elaboração dos Termos de Referência, TOR para contratação de Consultoria Aguardando aprovação do Banco		05

Componente: Capacitação de Recursos Humanos

Subcomponente PTA	Ações Executadas	Unidade de Medida	Quant.
Capacitação de Diretores e Especialistas (1993)	Treinamento para diretores escolares e técnicos da SEEDUC e Omes	Pessoa	291
1994	Treinamento para diretores e técnicos da SEEDUC e Omes		2.068
Capacitação de Professores (1994)	Treinamento de professorres de 3a. e 4a. séries na área de Matemática	Professor	357
	Treinamento de professores de 3a. e 4a. séries - Livro Didático	Professor	1.434

Componente: Rede Física

Subcomponente	Ações Executadas	Unidade de	Quant.
PTA		Medida	
Obras civis (1993)	Recuperação de Prédios escolares	Escola	450
Equipamentos (1993)	Aquisição de equipamentos para prédios recuperados	Sala	172
	Aquisição de equipamentos para Cantos de Leitura	Sala	1.486

Segundo o mesmo relatório, datado de dezembro de 1994, a programação do Ano II (1994) encontrava-se aprovada pelo Banco e pelo MEC, os convênios estavam devidamente assinados, porém a sua execução estava sendo iniciada com atraso, em virtude da programação de 1993 ter se estendido até junho/94.

A posição do projeto em dezembro de 1994, por componente era a seguinte:

a) Gestão educacional

Estava sendo aguardada a aprovação do MEC para os Termos de Referência (TOR) encaminhados pela SEEDUC para a contratação de consultores e aprovação dos editais de Licitação em função da necessidade de aquisição de bens. Sendo o BANCO MUNDIAL a agência financiadora de quase todas as ações deste componente, dele depende a sua aprovação prévia.

b) Rede física

Também encontrava-se em fase de licitação para execução das ações de recuperação das escolas da rede estadual.

c) Capacitação de recursos humanos

Encontrava-se em execução com o início dos treinamentos para diretores e técnicos da SEEDUC e Omes, bem como, para professores de 3a. e 4a. séries na área de Matemática e Livro Didático.

As atividades de microplanejamento foram iniciadas desde maio de 1994, com o treinamento da equipe organizada para esse trabalho. Foram selecionados 29 (vinte e nove municípios) para aplicação do microplanejamento. Ocorreram mais dois treinamentos, sendo um em julho e outro em outubro de 1994, com a presença de técnico do MEC. Até o final de 94, haviam sido concluídos os estudos em sete

municípios (Caxias, Coelho Neto, Pindaré-Mirim, Santa Luzia, São José de Ribamar, Bacabal e Tuntum).

A Unidade Estadual Encarregada de Suporte ao Projeto (UEESP) registrou em seu relatório problemas relativos à execução do projeto no ano de 1993, avaliando que *"algumas impropriedades foram cometidas pelo Estado no desenvolvimento de ações programadas nos componentes rede física e gestão educacional, conforme se segue:*

. autorização a municípios para utilização dos recursos de recuperação de escolas, através da Administração direta, procedimento este não aprovado pelo Banco;

- . repasse de recursos aos municípios para aquisição de equipamentos e mobiliário escolar;*
- . contratação de consultores, sem aprovação prévia do Banco e do MEC. Em decorrência deste fato, o Estado não terá ressarcimento das despesas efetuadas e poderá ser penalizado com a devolução dos recursos utilizados sem a observância das normas legais, com juros e correções.*

Ressalta-se, ainda, o descompromisso de alguns municípios no cumprimento do objeto do convênio, executando-o parcialmente e/ou deixando de executá-lo. " (SEC/Ma. Relatório de Atividades do Projeto Nordeste 1993/94).

A análise desse fato registrado pela Unidade Estadual de Suporte ao Projeto permite identificar , pelo menos, duas ordens de problemas que , de algum modo, estiveram presentes em todos os processos de implementação dos planos, programas e projetos financiados pelo BANCO MUNDIAL no Brasil.

De um lado, pode-se apreender pelo processo de elaboração do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, que a metodologia de trabalho utilizada pelo Banco, embora se renove em termos de forma, tem sido mantida em termos do seu conteúdo, ao longo dos últimos vinte anos, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Por outro lado, o fato de que a formalidade gerada pelo Banco para o cumprimento de todas as exigências não resiste às imposições da realidade política local, onde se dão, à revelia dos acordos internacionais, as manipulações conforme as articulações que se estabelecem entre as administrações dos programas e projetos e os interesses dos grupos políticos hegemônicos a nível do Estado, passando por suas bases municipais.

Destaca-se, em primeiro lugar, que a metodologia adotada pelo BM compreende o aspecto da definição da concepção e execução dos projetos de acordo com os seus princípios, objetivos e prioridades como pré-requisito para a aprovação dos acordos de empréstimo celebrados com as Secretarias de Educação. Para garantir o cumprimento dessa exigência, esses órgãos são preparados, recebendo um documento base, contendo esses elementos, e ainda, os subsídios para formulação da natureza e do conteúdo das áreas estratégicas e ações nelas incluídas, o perfil do projeto com os elementos necessários à sua caracterização, bem como uma listagem preliminar fornecida pelo BANCO MUNDIAL dos itens a serem avaliados durante a sua Missão de Avaliação. Além desse processo inicial de adequação das realidades às suas prioridades, são garantidas as suas intervenções de forma indireta, mas nem por isso menos eficazes, no processo de adequação das estruturas organizacionais das Secretarias de Educação, através de consultores integrados aos seus staffs e também mediante a contratação de empresas de consultorias, que permitem através do seu trabalho uma concretização mais efetiva dos seus propósitos. No termo de referência de Assistência Técnica aos estados do Nordeste de 24 de julho de 1991 (MEC/SG, SENE, II Projeto para Educação Básica no Nordeste) estava previsto que com parcela dos recursos doados pelo Governo Japonês fossem realizadas as consultorias prestadas por especialistas indicados pela Secretarias de Educação, pelo MEC e pelo BANCO MUNDIAL, abrangendo as áreas de planejamento educacional, planejamento de rede, finanças públicas/análises financeiras, análise estatística/microinformática, etc.. (sic)

No exemplo mais recente do caso do Maranhão, observou-se que o Plano Integrado de Investimento Estado/ Município (PIEM) foi alterado depois da consultoria prestada pela **Arthur Andersen Consultores**, cujos estudos de gestão foram inclusive anteriores ao momento da elaboração do PIEM, mas cujos resultados não foram anteriormente repassados à Secretaria, tendo se tornado predominante o enfoque do planejamento e da administração empresarial como instrumentos que supostamente garantem a otimização dos resultados.

Nessa perspectiva, o Plano Operativo que substituiu o PIEM afirma "*que as ações de Modernização de Padrões Gerenciais deverão contribuir com o fortalecimento das fases de elaboração, acompanhamento e avaliação das ações da SEEDUC, possibilitando realizar revisões periódicas do desempenho do sistema, prever novas demandas sobre o sistema, aplicar modelos de planejamento estratégico, buscando mensurar os impactos dos insumos nos produtos educacionais, bem como formular programas de aperfeiçoamento institucional, que promovam a melhoria gerencial dos órgãos públicos de ensino.*" (SEEDUC, Plano Operativo, 1992: 02).

Como se afirmava, o conteúdo da metodologia do BANCO MUNDIAL não se alterou. Desde os primeiros Programas que obtiveram financiamento dessa agência, como o Promunicípio, o Edurural e o Projeto Nordeste a perspectiva funcionalista se reproduziu, sobretudo nas estruturas dos sistemas de educação dos estados do Nordeste, prevalecendo como matriz principal, ainda que se apresente sob a aparência do discurso liberal da democratização e da participação.

Essa evidência de algum modo permite avaliar o grau de coerência que existe entre o planejamento a nível dos órgãos financiadores externos e os órgãos internos, no caso do MEC, que conseguiu manter essa adequação dos seus planos e projetos aos pressupostos dos programas internacionais de desenvolvimento econômico. Embora tenham alterado o seu caráter mais superficial, quando se deu a mudança do regime da ditadura militar para o regime “democrático”, com ascensão dos governos civis, manteve-se a sua essência, fortalecida pelos processos de expansão do capitalismo subordinado aos países que detém a hegemonia, a nível mundial.

Mantida essa perspectiva, adequada ao fortalecimento do projeto político da burguesia nacional e internacional utiliza-se a descentralização pela via da municipalização como estratégia de incorporação de grupos e de processos de organização aos contornos do paradigma liberal e, mais recentemente, neoliberal. Na realidade essa forma de atuação também dificulta o questionamento dos poderes políticos constituídos a nível local, na medida em que dilui as diferenças e as possibilidades de oposição a projetos de caráter genericamente democrático, como a garantia da oferta de um ensino público de qualidade. A finalidade última desse processo é a construção de um equilíbrio das forças políticas que atuam na sociedade, de modo a conter as condições subjetivas e objetivas para a elaboração de um projeto alternativo para a sociedade.

Em 1976, o Ministério de Educação e Cultura, ao elaborar um documento sobre a evolução do sistema educacional brasileiro e das ações empreendidas no quinquênio 1971-1975, a partir da participação do Brasil na Reunião de Implementação das Recomendações da Conferência de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, realizada na Venezuela, em 1971, apontava em pleno período de vigência da ditadura a sua intenção de tanto através da Reforma do Ensino como dos Planos Setoriais, efetivar as estratégias de descentralização das políticas sociais do governo, com o propósito de diminuir as desigualdades regionais sociais, econômicas e educacionais. (MEC/SG, 1976:16) . Para articular o planejamento

educativo com os planos de desenvolvimento econômico e social, o decreto presidencial no. 71.353 institucionalizou, em 1972, o sistema de planejamento federal para estabelecer as bases de um planejamento de alcance nacional, com a seguinte estrutura: informações, programação orçamentária, controle e acompanhamento de planos e projetos, modernização administrativa e capacitação de pessoal. Segundo o documento, o planejamento nacional se realiza através de uma complexa e dinâmica estrutura técnico-administrativa, em que se observam diferentes graus de articulação, descentralização e desconcentração das ações do governo.

Para o sistema educacional a orientação era o permanente acompanhamento das reformas em implantação, um reajuste sistemático para sua adequação às mudanças, a avaliação da qualidade do ensino, correção, quando necessário, das ações iniciadas, implantadas ou em vias de implantação, para ajustar a realidade aos objetivos previstos.

(MEC/SG, 1976: 48)

O êxito da implantação da reforma e dos planos de desenvolvimento setoriais de educação era atribuído pelo Ministério ao processo de descentralização e regionalização Segundo esse documento do MEC (p.64), *"a comunidade participa ativamente das atividades de supervisão através das associações de pais. Por outro lado, as equipes de supervisão analisam periodicamente a adequação do serviço educacional às necessidades da comunidade através de pesquisas de campo. Essa maior vinculação entre o pessoal docente com a comunidade e vice-versa são exemplos das "comunidades educativas" organizadas atualmente no país."* (MEC/SG, 1976).

A essência do paradigma atual mantém a matriz original e atualiza as suas características, aprofundando elementos que também já estavam presentes no documento do MEC de 1976. No acordo nacional apresentado pelo MEC na 44a. sessão da Conferência Internacional de Educação em Genebra, (outubro 1994) estão colocados os pressupostos desse paradigma : *"Assim sendo, mais do que nunca, a sociedade brasileira toma consciência de que sua condição cultural e o atual sistema educacional como um todo não são compatíveis com as exigências do projeto de desenvolvimento que se deseja para o Brasil. Reconhece, portanto, que a educação brasileira só terá significado nesse projeto se constituir prioridade nacional definida pelo concurso da sociedade política e de todos os cidadãos e se o governo, a quem legitimamente incumbe a coordenação e a implementação da política nacional de educação, souber interpretar essa prioridade."* (MEC, 1994: 57)

" *As competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à educação básica são:*

À União, representada pelo Ministério de Educação e do Desporto:

coordenação do processo de definição de políticas e diretrizes nacionais de educação, com a participação dos estados e municípios;

articulação de parcerias com outros setores e esferas de governo e com a sociedade civil;

redistribuição de recursos financeiros, garantindo a equidade em educação, em consideração às desigualdades sociais e de desenvolvimento entre o meio rural e urbano, regiões, estados e municípios;

acompanhamento, controle e avaliação do sistema educacional alimentados por estudos e pesquisas, inclusive destinados ao estabelecimento de parâmetros de custos, produtividade e qualidade da educação;

adoção de medidas descentralizadoras da execução de programas e projetos de educação básica;

cooperação técnica aos sistemas de ensino e disseminação de experiências inovadoras e positivas no campo educacional, inclusive com a contribuição de instituições de ensino superior e de pesquisa;

reorganização do sistema nacional de informações educacionais em bases interativas com estados e municípios.

Aos estados e Distrito Federal, representados pelas suas Secretarias de Educação:

• coordenação do processo de definição de políticas e diretrizes estaduais de educação e implementação de planos, programas e projetos, de acordo com as políticas e diretrizes nacionais e estaduais;

- *articulação, com outros estados por intermédio do Consed, com os municípios por intermédio da Undime, com outros órgãos estaduais e com entidades da comunidade escolar e da sociedade civil organizadas no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com vistas ao cumprimento das metas propostas para a viabilização do ensino público de qualidade;*
- *exercício da função equalizadora no âmbito de cada Estado, por meio do regime de colaboração, redistribuindo recursos especialmente para promover o desenvolvimento das redes mais carentes de recursos humanos, técnicos e financeiros;*
- *acompanhamento, controle e avaliação dos planos, programas e projetos, em nível estadual, zelando pela concretização dos objetivos e metas de desenvolvimento da educação básica;*
- *cooperação técnica e disseminação de experiências inovadoras e positivas no campo educacional, inclusive com a contribuição de instituições de nível superior e de pesquisa.*

Aos municípios, representados por suas Secretarias de Educação:

- *coordenação do processo de definição de políticas e diretrizes municipais de educação e implementação de planos, programas e projetos de educação básica no âmbito do Município, em estreita colaboração com as redes estadual e privada, de acordo com as políticas e as diretrizes nacionais e estaduais;*
- *articulação com os demais municípios do respectivo Estado, por intermédio da Undime, e com outros setores governamentais, bem como com entidades da comunidade educacional e outras da sociedade civil organizadas no âmbito do município;*
- *acompanhamento, controle e avaliação de planos, programas e projetos, em nível municipal, zelando pela concretização dos objetivos e metas de desenvolvimento da educação básica;*

- *elaboração e participação na execução do orçamento municipal relativo à função educação;*
- *melhoria das condições de funcionamento das instituições educacionais públicas, em regime de colaboração com o estado, promovendo a equidade no âmbito do município;*
- *cooperação técnica e disseminação de experiências inovadoras e positivas no campo educacional, inclusive com a contribuição de instituições de ensino superior e de pesquisa.”*

Apesar da ênfase acentuada do MEC no que diz respeito ao planejamento, de forma mais centralizada e, ao mesmo tempo da execução controlada, porém descentralizada dos projetos de desenvolvimento da educação básica no nordeste, principalmente, na zona rural, durante os governos militares, a realidade educacional do ensino de 1º grau ainda apresenta os resultados mais críticos de todo o país, como se constata nos relatórios do SAEB/INEP.

As evidências ao longo das últimas décadas em termos do funcionamento do sistema educacional permitem avaliar que o processo de descentralização pela via da municipalização induzida pelo governo federal produziu um efeito desagregador das redes municipais, afetando diretamente a expansão e a qualidade do ensino. O planejamento, controle, acompanhamento, etc... são utilizados no processo de fortalecimento da hegemonia dos grupos políticos locais. Para este fim têm sido extremamente adequados, quando criam a possibilidade de dificultar a visibilidade dos processos políticos que direcionam a sistemática administrativa. A política do MEC de repasse de recursos da quota-federal do salário educação através das suas Delegacias nos estados do Nordeste são ilustrativas nesse sentido.

O MEC definiu, desde 1992, como prioridades para o ensino de 1º grau : capacitação de recursos humanos, racionalização e melhoria dos espaços escolares, redução dos turnos intermediários, insumos básicos, gestão autônoma da escola, e inovações pedagógicas. Os critérios estabelecidos desde aquele ano, para a aprovação dos projetos apresentados pelos municípios têm se concentrado nos seguintes aspectos: matrícula do ensino fundamental na rede municipal; aplicação de recursos próprios no ensino fundamental; política de valorização do magistério; desempenho financeiro dos recursos transferidos pelo MEC no exercício anterior.

Os recursos designados para transferência às prefeituras são estimados para cada Unidade da Federação de acordo com o seguinte critério redistributivo: relação inversa entre demanda potencial para o ensino fundamental e arrecadação do salário-educação/ quota estadual. Do montante dos recursos destinados às transferências, em 1992, 10% foi destinado aos municípios e estados que apresentaram propostas de inovação educacional. Em 1993, 20% foi destinado à premiação dos estados e municípios que realizaram esforços para aumentar a aplicação da receita na manutenção de ensino e apresentaram avanços na política de valorização do magistério.

A aplicação desse montante fica previamente estabelecida pelo MEC que define o percentual relativo às modalidades de ensino e à natureza das despesas (capital e corrente). A partir de 1993, o ministério passa a desestimular as ações de construções escolares, aprovando somente as que se destinavam à substituição dos espaços improvisados e àquelas que deveriam suprir o déficit comprovado no município.

Essas medidas poderiam permitir, pelo menos formalmente, um acompanhamento dos recursos destinados ao ensino de 1º grau, no entanto, tornam-se inócuas, considerando-se que a maioria das Delegacias do MEC no Nordeste não dispõem de condições para implementarem uma sistemática de avaliação, capaz de garantir o cumprimento da execução dos projetos pelas prefeituras, em grande parte dos municípios da Região Norte e Nordeste.

A falta de recursos desse órgão, no Estado do Maranhão, para as visitas aos municípios e a vulnerabilidade dos técnicos às pressões políticas dos executivos municipais criam dificuldades insuperáveis, pelo menos até o momento. Um agravante desse quadro são as relações que se estabelecem entre as prefeituras e o MEC, criando-se outras formas de atendimento às suas demandas, sobretudo pela ação política dos parlamentares dos estados (Anexo I). Além desses procedimentos não convencionais, o expediente da emenda orçamentária tem garantido um volume de recursos adicionais, sem estar submetido à avaliação pelos órgãos centrais ou locais a adequabilidade social de sua aplicação.

A relação entre a política estadual de educação e a política de educação municipal como forma de articulação necessária para o fortalecimento do processo de municipalização merece investigação detalhada, dado que os mecanismos de planejamento e de administração utilizados como instrumentos de concretização desse

processo, estão predominantemente determinados por relações de poder que impedem a aplicação das avaliações técnicas para alteração de resultados insatisfatórios constatados.

No caso do Maranhão, constatou-se através de pesquisa, sobre Os Aspectos Municipalização do Ensino de Primeiro Grau no Maranhão, que desde 1983 têm sido realizados Encontros com Secretários Municipais de Educação, visando estabelecer as bases dessa integração. No entanto, durante esses encontros predominaram muito mais as declarações de intenções e não a definição dos parâmetros financeiros e administrativos para a realização de acordos e convênios. Esses eram pactuados em outros momentos, a partir de condicionantes que fortalecem as articulações político-partidárias baseadas em interesses particulares, relegando a segundo plano os aspectos públicos dessa problemática.

Tornaram-se muito conhecidos os termos do discurso dos últimos anos na área da municipalização reproduzidos em todas as instâncias do sistema educacional, no sentido da integração das ações dos estados e municípios. Em Encontro de Dirigentes Municipais realizado em novembro de 1991 pela Secretaria de Educação do Estado, o Documento Base apresentava as diretrizes para o planejamento e a concretização da parceria Estado/municípios a partir do planejamento, da execução e da avaliação.

"O planejamento adotaria uma sistemática de planejamento participativo, envolvendo as instâncias governamentais e não governamentais, na discussão da política educacional do Estado, tendo em vista a elaboração de planos, programas e projetos, baseados no conhecimento da realidade e na perspectiva de sua transformação. Nesse sentido, colocam-se como instrumentos :

- *elaboração de um Plano Unificado de Educação para o Estado;*
- *desenvolvimento de estudos e pesquisas que propiciem um conhecimento objetivo da realidade para subsidiar a tomada de decisão sobre as ações a serem desenvolvidas;*
- *planejamento integrado de rede, objetivando a expansão do atendimento à população escolarizável, bem como a otimização dos recursos disponíveis;*
- *plano de capacitação de recursos humanos;*

- *estudo de viabilidade que evidencie as possibilidades de cada município no que diz respeito à valorização do magistério.”*

A execução implicará o apoio técnico, pedagógico e financeiro da SEEDUC na concretização das políticas pactuadas nas áreas de:

1- Expansão

- *construção e/ou ampliação de unidades escolares, de acordo com os indicativos do planejamento integrado de rede;*
- *recursos humanos*
- *promoção de cursos, treinamentos, seminários, encontros, ciclos de palestras, envolvendo os professores de ambas as redes;*
- *estabelecimento de estratégias que garantam a implantação de um plano de carreira para o magistério, apoiado nos resultados dos estudos de viabilidade.*

2- Gestão

- *incentivo a gestão democrática do sistema de ensino, a partir da implantação dos Conselhos de Escola, visando à sua progressiva autonomia;*
- *orientação e acompanhamento da implantação e funcionamento de Foruns Municipais de Educação, Comissões Municipais de Alfabetização e Cidadania;*
- *subsídio às escolas na construção de seu Projeto Pedagógico com a participação dos profissionais que fazem a escola e a comunidade;*
- *estímulo à discussão sobre o regimento interno das escolas, o currículo, o calendário escolar, com vistas à sua maior adequação aos objetivos da ação educativa;*
- *levantamento de indicativos sobre o funcionamento dos órgãos municipais de educação e das unidades escolares, tendo em vista a melhoria dos padrões de gestão;*

- *estabelecimento de módulos de pessoal para o funcionamento dos órgãos municipais de educação, de acordo com as dimensões de cada realidade.*
- *insumos básicos e assistência ao educando*
- *estímulo à ampliação dos serviços escolares para suprir as carências locais, incentivando e apoiando as iniciativas que apontem para o surgimento de soluções alternativas oriundas da própria comunidade;*
- *discussão de estratégias para racionalização do processo de fornecimento e distribuição de merenda escolar, que propiciem a regularidade na oferta, bem como a adequação do cardápio aos hábitos alimentares e necessidades nutricionais da clientela;*
- *suprimento das necessidades relativas à manutenção da escola, em termos de material de consumo, material didático e equipamento, contribuindo para sua melhor adequação;*
- *adoção de mecanismos de integração com os órgãos públicos de saúde, que viabilizem a assistência médico-odontológica aos escolares.*

3- Avaliação

- *adoção de sistemática e mecanismos comuns de avaliação do desempenho escolar que permita identificar os efeitos, produzidos ou não pelas ações implementadas para a melhoria da qualidade do ensino e da gestão das escolas, bem como promover a divulgação dos resultados." (SEEDUC, 1991).*

Concretamente essa parceria não se revela no funcionamento das duas redes no Estado do Maranhão. Predomina a alocação de recursos sem a compatibilização entre as ações da Secretaria de Educação e os Projetos dos municípios aprovados pelo MEC. De alguma forma o ministério contribuiu para o agravamento dessa situação, quando deixou de exigir na sistemática operacional de financiamento dos projetos municipais, que fizessem constar nos mesmos os pareceres técnicos da Secretaria de Educação e do Conselho Estadual de Educação, em termos de sua compatibilização com o Plano Estadual de Educação.

Talvez esse fato possibilite revelar a lógica do tipo de relação existente entre o Estado e o Município que se mostra na prática do funcionamento das redes de ensino como uma aparente descoordenação de ações. Buscando apreender esse movimento concreto que se estabelece entre as duas esferas de poder, é possível constatar situações diversas e contraditórias.

Em alguns casos, as prefeituras recebem recursos do Estado para realizar construções e reformas na rede estadual, de modo a fortalecer a administração local, quando ela se constitui como base de sustentação político-partidária do grupo hegemônico que ocupa o governo do Estado. No que diz respeito às despesas de manutenção - pequenos reparos e material de consumo - são assumidos parcialmente e de forma deficitária pelas prefeituras, tanto para as suas escolas como para as estaduais, nas quais o quadro do corpo docente é também muitas vezes complementado pelos professores municipais. Por outro lado, as ações de capacitação realizadas pela Secretaria Estadual de Educação, na maioria das vezes, não contemplam os professores da rede municipal. O município, por sua vez, quando existem circunstâncias políticas favoráveis, trata de realizar gestões para transferir ao estado parte de suas escolas.

Dessa prática aparentemente descoordenada entre as duas redes, pode-se inferir que, em lugar da integração proclamada, o que prevalece é a tática utilizada pelo Estado, como também pelo Município, de se eximirem, tanto quanto possível, dos encargos e responsabilidades com o funcionamento do sistema de ensino de 1º grau, e ao mesmo tempo de utilizar esse sistema como reforço permanente das relações clientelistas em todos os níveis de articulação interna e externa das instâncias governamentais e dos órgãos de administração.

Nessa correlação de forças políticas, a rede municipal, no Estado do Maranhão, tem estado numa posição de desvantagem, com prejuízos para os seus alunos e professores menos aquinhoados em relação às condições físicas das escolas, aos materiais didáticos, à sua capacitação e aos salários, uma vez que os recursos do estado são potencialmente mais volumosos para investimento numa rede muito menor que a municipal.

Embora não se disponha de dados dos anos anteriores, a análise da distribuição dos recursos da Quota Federal/Salário Educação entre o Estado e os municípios no ano de 1993, conforme quadros abaixo, permite confirmar a afirmação anterior que chama atenção para o desequilíbrio desse processo.

QUADRO XXXVII - Recursos da Quota Federal do Salário Educação Repassados para o Estado e Municípios em 1993 e Número de Escolas das Duas Redes.

	Cr\$	
	RECURSOS	ESCOLAS
ESTADOS	2.005.818.859,60	658
MUNICÍPIOS	519.350.000,00	10.740

FONTE : SE e DEMEC

A aplicação desses recursos está demonstrada nos seguintes quadros:

QUADRO XXXVIII - Projetos da Secretarira de Estado da Educação Financiados com Recursos do FNDE - 1993

PROJETOS	AÇÕES	RECURSOS	
		FNDE	ESTADO
Melhoria da educação de jovens e adultos	Aquis/dist. de acervo bibliográfico	26.868.538,00	2.686.854,00
Erradicação do analfabetismo	Trein/ para 862 pessoas Exames supletivos Assist. Técnica Aquis/dist. 27.957 módulos mat.didático	20.924.171,00	2.092.418,00
Expansão e melhoria da rede física	Construção de 20 u.e. Ampliação de 29 u.e. Aquis/dist. equipamentos	286.399.596,00	42.692.443,00
Desenvolvimento da educação especial	Aquis./dist. mat. didático Programa de Aval.Aprend. Atual. reciclagem técnica Expansão de classes esp	45.236.632,00	4.523.663,00
Melhoria da qualidade do ensino fundamental	Trein/ para 2.477 pessoas (10 cursos) Trein/para 7.617 pessoas(15 cursos) Recup. de 50 escolas Aquis/dist. mat.didático	140.524.814,00	14.052.481,40
Expansão da rede física	Const. de escolas	154.800.000,00	15.480.000,00
Expansão e melhoria do atend. à ed. pré-escolar	Construção de 20 u.e. Ampliação de 09 u.e. Aquis/dist. de 37.090 módulos de mat.didático Assist. Técnica Trein. p/ 5.426 pessoas	74.482.916,00	7.448.291,00

(cont)

PROJETOS	AÇÕES	RECURSOS	
		FNDE	ESTADO
Apoio ao sistema estat educacional	Planej. e exec. da coleta Sistema de entrada de dados Acomp. implem. e registro da Estatística Escolar Elaboração e imp. de docum. Suporte técnico p/ Cedin Manutenção do Sist.Estst.Educ. Aquis. de equip. e mat. perman	13.876.841,60	1.387.684,16
Aquisição de mód. escol.	Aquis/dist. de 878.204 módulos	239.749.692,00	23.974.969,20
Obras civis e equipamentos	Recuperação de 117 u.e. Aquis/dist. de equip. escolares Salas de leitura	363.505.800,00	155.788.200,00
Gestão educacional	Fortalec. da capacidade de plan. Gerenc. de Recursos Humanos Acomp. da rede escolar pública Implantação da UESP Sistema Integrado de Infor. Gerenc. Aquisição de equipamentos	9.843.497,00	4.227.559,00
Construção de U.E. na zona rural	Construção de 123 U.E. Aquis. de equip. p/ 720 U.E	621.450.308,00	62.145.030,80
Capacitação de Recursos Humanos	Capacitação de 2.286 pessoas	8.156.054,00	3.498.880,00
TOTAL		2.005.818.859,60	339.998.473,56

FONTE: Secretaria de Educação, 1993

A listagem dos projetos e ações executadas no ano de 1993/94 deixa evidenciar mais uma vez a ausência da concepção de um Plano de Educação para o Estado. As ações parecem ser programadas de acordo com as prioridades estabelecidas pelo MEC e conforme um cronograma de repasse de recursos que não leva em conta o período adequado de realização das ações.

A repetição de ações como capacitação de recursos humanos em diferentes projetos, quando existe um projeto específico de capacitação, demonstra a fragmentação existente e a duplicação de recursos sem a avaliação da efetividade da ação executada. Por exemplo, o número de pessoas participantes dos treinamentos executados

em um ano totalizou 13.668, o que equivale a quase 100% de docentes da rede (16.305). Embora não se tenha conhecimento da especificação da clientela dos mesmos e nem dos seus objetivos, pode-se inferir que tenham sido treinamentos de curta duração.

Por outro lado, existiram três projetos destinados à rede física, além de terem sido incluídas ações de construção, ampliação e recuperação nos projetos de melhoria da qualidade do ensino fundamental e o de expansão e melhoria do atendimento ao pré-escolar, sem que seja possível identificar a adequação dessas ações às necessidades do sistema, devido à falta de instrumentos de planejamento da rede física. Como resultado disso, a aplicação desse volume de recursos dirigidos à meta de expansão do sistema não tem produzido impacto decisivo na redução do déficit escolar que persiste.

Apesar de ser uma das funções da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) a aquisição e distribuição de material escolar, amplamente divulgada nos meios de comunicação, essa mesma ação está presente em oito dos treze projetos executados pela Secretaria de Educação, existindo ainda entre esses um projeto específico para essa meta. Também os municípios destinam recursos para a consecução desse objetivo, no entanto, causa estranheza observar-se a falta desse material nas escolas durante a maior parte do ano letivo, ocorrendo a sua distribuição de forma desordenada, o que provoca mais prejuízo ao processo de aprendizagem dos alunos.

Outro aspecto a destacar consiste no fato de serem destinados recursos específicos do ensino fundamental para ações de suporte técnico e operacional do sistema de educação como um todo, tais como apoio ao sistema de estatística educacional e gestão educacional.

No que se refere à transferência dos recursos da Quota-federal para os municípios, através da Delegacia do MEC em 1993, apenas 91 tiveram seus pleitos atendidos, distribuindo-se as ações conforme o quadro abaixo:

QUADRO XXXIX - Recursos e Ações Financiadas pelo MEC EM 1993.

(em Cr\$)

AÇÕES	MUNICÍPIO	RECURSOS RECEBIDOS
Construção de U.E.	72	229.393.000,00
Aquisição de equipamentos	41	92.268.000,00
Reforma de U.E.	64	87.562.000,00
Ampliação de U.E	30	38.885.000,00
Aquisição de mat.didático	55	32.257.000,00
Capacitação de docentes	51	27.759.000,00
Prod. mat.did. jov.e adultos	03	4.275.000,00
Const. de quadra de esportes	01	4.076.000,00
Prod. Prog. Educ. TV	01	2.475.000,00
Assistência Pedagógica	01	400.000,00
Total	-	519.350.000,00

FONTE: Delegacia do MEC

Comparados os dados de 1993, os recursos da quota do salário-educação repassados à Secretaria de Educação foram quatro vezes superiores àqueles transferidos aos municípios por intermédio da DEMEC e, no entanto, como não existem os relatórios de acompanhamento dessas ações em nenhum desses órgãos, torna-se impossível saber o montante exato destinado à rede estadual e à rede municipal, em cada município do Estado.

Sabendo-se que são os recursos transferidos pelo FNDE para os municípios que se constituem efetivamente como a principal fonte para a educação municipal, e dadas as dificuldades de acesso aos dados das demais fontes de financiamento, optou-se pela análise desse processo intermediado pela Delegacia do MEC, responsável pelo recebimento de projetos das prefeituras que se candidatam à captação desses recursos federais. Não se contemplou neste estudo o sistema de financiamento da municipalização da merenda escolar gerenciado pela FAE.

Tendo se delimitado o objeto da pesquisa em seis municípios maranhenses: Bacabal, Caxias, Codó, Imperatriz, Nina Rodrigues, Pinheiro deu-se início à análise do quadro de projetos aprovados e portanto financiados pelo MEC, no período de 1985 a 1993, com algumas dificuldades relativas à ausência de documentos na DEMEC, como as cópias da maioria dos projetos, os pareceres de aprovação

dos mesmos pelos Comitês responsáveis por esse processo, bem como as prestações de conta e os relatórios de execução.

As fontes utilizadas para a análise que se realizou eram fichas, contendo registro das ações financiadas e os valores respectivos, que estavam, em grande parte dos casos, agregados de modo a não permitir a avaliação do montante destinado a cada uma das ações. Esse registro também apresentava lacunas no que dizia respeito à quantificação das ações, tornando impossível, em alguns casos, identificar-se a quantidade de salas de aula construídas e equipadas, o total de docentes treinados, de material de consumo e didático adquirido. Outro complicador foi o fato de no período compreendido na pesquisa, 1985-1993, terem ocorrido mudanças na moeda nacional, dificultando a comparação de valores.

As ações financiadas pelo MEC foram concentradas nos municípios conforme quadro abaixo:

Quadro XL- - Ações Executadas pelos municípios

Município	Construção (Salas)	Equipam. (ações)	Mat. Didático (ações)	Treinem. (Ações)	Reforma e ampl. (Ações)	Maior Volume de Ações	Sem recurso do MEC
Bacabal	27	07	03	06	21	85/87	89
Caxias	76	10	07	08	15	85/87 e 93	88/91
Codó	92	09	04	04	11	85/88	90/93
Imperatriz	177	08	02	01	06	85/88	89/91
Nina Rodrigues	60	14	11	15	16	85/87 e 91	92
Pinheiro	47	05	03	07	03	86/88 e 93	92

FONTE: Dados coletados na DEMEC

Obs: 1- Para se obter os números de salas construídas, nos casos onde estavam indicados apenas o número de unidades escolares, estimou-se o total de salas, tomando-se como referência o padrão de uma sala para escolas da zona rural e de quatro salas para a zona urbana.

2- Nos anos em que não houve registro de recursos alocados no município, não foi possível identificar as razões desse fato, podendo-se levantar algumas hipóteses: a) os municípios estavam inadimplentes; b) os municípios não solicitaram os recursos; c) o MEC diminuiu o montante de recursos para distribuição entre os municípios pleiteantes.

Pode-se observar no quadro acima, que o maior volume de ações concentrou-se no item das construções escolares, seguindo-se as ações de reforma e ampliação e em terceiro lugar as de compra de equipamentos. As ações relativas a treinamento e a aquisição de material didático foram as últimas colocadas, indicando uma vez mais que a expansão física, com resultados mais visíveis aos olhos da população é

privilegiada em detrimento da aplicação de recursos na melhoria da qualidade do ensino. Embora seja verdadeira a necessidade de escolas para atender o aumento da demanda da população escolarizável, sabe-se também que essas construções são feitas em muitos casos sem adequá-las à localização dos déficits.

A avaliação do resultado do financiamento em construções escolares produziu uma ampliação do número de vagas e de matrículas, no período de 1985 a 1993, conforme indica o quadro abaixo dos municípios da amostra:

Quadro XLI- Salas construídas e vagas acrescidas na rede municipal dos municípios pesquisados, no período de 1985-1993.

MUNICÍPIO	SALAS CONSTRUÍD AS	VAGAS ACRESCIDAS	MATRÍCULA EM 85	MATRÍCULA /85 + NOVAS VAGAS	MATRÍCULA /93
BACABAL	27	1.890	8.235	10.125	8.366
CAXIAS	76	5.320	11.049	16.369	25.939
CODÓ	92	6.440	12.799	19.239	20.612
IMPERATRIZ	177	12.390	17.095	29.485	52.555
N. RODRIGUES	60	4.200	-	-	-
PINHEIRO	47	3.290	9.618	12.908	15.973

FONTE : Dados coletados na DEMEC e no CEDIN

Embora observe-se no quadro acima o aumento das matrículas, a partir da expansão do número de salas construídas, a matrícula de 93 apresenta um decréscimo, no caso de Bacabal, ficando em contradição com as vagas acrescidas, que aparecem como sendo ociosas, apesar das estatísticas educacionais do município indicarem um déficit de 23,92% para esse mesmo ano. Nos demais municípios a situação que se apresenta é justamente inversa. Há um crescimento da matrícula que extrapola o número de salas construídas e portanto o número de vagas decorrentes dessas construções. Esse fato talvez pudesse se explicar, caso houvesse o município, com recursos próprios ou repassados pelo Estado, construído outras salas, ou ainda, caso tivessem sido absorvidas pelo município escolas comunitárias ou contabilizadas pelo sistema de estatística a sua matrícula no total geral do município. Essas hipóteses não foram confirmadas por falta de dados.

Para que se possa analisar o impacto desse processo de expansão, torna-se necessário tomar os dados desagregados de cada município no que diz respeito à demanda, ao atendimento e ao déficit em todas as redes.

QUADRO XLII- DÉFICIT ACUMULADO DE TODAS AS REDES EM FUNCIONAMENTO NOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA.

DÉFICIT ESCOLAR	BACABAL	CAXIAS	CODÓ	IMPERATRIZ	NINA RODRIGUES	PINHEIRO
1987						
Total	30,35	36,75	40,13	18,29	47,46	27,39
ZU	-	-	-	-	-	-
ZR	60,50	59,00	70,11	50,04	58,72	44,20
1988						
Total	-	-	-	-	-	-
ZU	6,91	10,93	- 15,75	- 25,33	-19,44	-
ZR	67,65	48,12	68,34	53,64	60,22	29,36
1989						
Total	12,09	25,15	35,54	20,07	45,06	18,83
ZU	-9,16	6,52	-18,99	-97,66	47,36	-16,20
ZR	37,12	42,51	49,23	76,73	59,52	34,61
1990						
Total	5,73	21,50	28,32	14,89	33,20	13,50
ZU	-11,85	-20,00	-72,00	-86,97	39,53	-19,94
ZR	29,72	33,31	58,39	78,18	49,54	33,44
1991						
Total	16,67	17,74	26,90	21,02	22,84	9,27
ZU	-40,62	-20,53	-15,16	-44,72	-17,79	-16,00
ZR	60,72	43,66	56,43	-	25,58	26,33
1992						
Total	16,52	12,38	28,86	22,00	34,37	14,42
ZU	-	-	-	-	-	-
ZR	-	-	-	-	-	-
1993						
Total	23,92	10,45	23,56	26,23	27,80	12,94
ZU	-61,37	-60,16	-41,15	-78,95	19,14	-18,07
ZR	69,14	47,89	57,87	81,99	32,88	29,37

FONTE: Dados do Estudo de Demanda Potencial e Capacidade Física Instalada. Coordenação de Estatística da Secretaria de Estado da Educação.

Obs: O déficit negativo significa um superávit.

Segundo análise do CEDIN, em 79,41 municípios maranhenses a capacidade física instalada é maior que a demanda potencial, não havendo déficit de salas na zona urbana e sendo registrado um superávit de vagas. Entretanto, esse superávit não corresponde totalmente à realidade, uma vez que na metodologia utilizada para o cálculo de vagas são considerados 3 turnos de funcionamento das salas, independentemente de estarem ou não em funcionamento. A existência de salas ociosas num turno significa que os demais elementos necessários para a sua efetiva utilização não estão garantidos, portanto, não podem constituir vagas reais. Na zona rural, o déficit tem sido crescente nos municípios de Bacabal, Caxias, Codó, Imperatriz, observando-se pequeno decréscimo nos municípios de Nina Rodrigues e Pinheiro. Portanto, quando se apresenta o cálculo global, o déficit registrado é conseqüentemente produzido pelos dados da zona rural. Esse déficit da zona rural observa-se tanto em relação à demanda potencial como em relação à matrícula, em razão da maioria das salas de aula funcionarem na casa do professor e não serem computadas como vagas existentes.

No caso das ações relativas a material didático e treinamentos existem outros agravantes, como a distribuição insuficiente e fora de época do material didático que na realidade se resume a um pacote mínimo de material escolar. No aspecto relativo à capacitação docente, a ausência de uma proposta orgânica cria obstáculos a que se altere a qualidade do processo pedagógico, constituindo-se os treinamentos em ações estanques, fragmentadas e desarticuladas da prática dos professores, desconsiderando, por um lado as suas lacunas teóricas e, por outro lado, o conhecimento por eles sistematizado a partir de suas experiências pedagógicas.

A inexistência da concepção de qualificação permanente do professor nos órgãos municipais de educação é determinante da execução de uma política de treinamento em que se sucedem os cursos de pequena duração, repetitivos em relação aos seus conteúdos e metodologias, ressentindo-se da falta de uma avaliação de seus resultados, através de um acompanhamento constante do trabalho do professor que pudesse estimulá-lo, principalmente através de remuneração compatível, a um processo de aperfeiçoamento profissional contínuo.

Como não se teve acesso aos projetos apresentados pelas Prefeituras, o que se pôde obter das fichas da DEMEC em relação aos treinamentos foram apenas os títulos dos mesmos sem as suas especificações:

MUNICÍPIO	ANO	TREINAMENTO
Bacabal	1986	Treinamento de Professores Treinamento de Supervisores
	1987	Treinamento de Professores de 3a. e 4a. série do 1º grau em Comunicação e Expressão e Matemática (40 h)
		Treinamento para Professores de 1a. série em Alfabetização (40h)
	1988	Treinamento de Professores
	1991	Capacitação de 10 professores em Educação Especial
Caxias	1985	Treinamento de Professores
	1986	Treinamento de 420 professores da zona rural
	1992	Reciclagem de professores
	1993	Quatro seminários para professores de 5a. a 8a. série
		Curso de Língua Portuguesa para professores da zona rural (40h) Capacitação de 100 professores do pré-escolar Treinamento para professores de 3.a e 4a. série em Português e Matemática
Codó	1985	Treinamento de 180 professores
	1986	Capacitação de professores
	1987	Treinamento para 300 professores (20h na zona rural e 40 horas na zona urbana)
		Capacitação de 280 professores
	1993	Treinamento para professores de pré-escolar
Imperatriz	1993	Treinamento para professores de pré-escolar
Pinheiro	1986	Treinamento de professores
	1988	Treinamento de professores
		Curso para professores
	1990	Treinamento de professores e diretores na área de educação especial
	1991	Treinamento de 30 professores classe especial
	1993	Treinamento de 190 professores e 10 agentes pedagógicos
Dois encontros com a clientela do curso supletivo de 1º grau.		
Nina Rodrigues	1986	Treinamento p/180 prof. em alf. e disc. núcleo comum
	1987	Treinamento p/173 prof.z.r. em alfabetização
	1988	Treinamento p/145 prof. Português e Matemát.
	1992	Curso p/75 prof./ Curso de Gerenc. Escolar
		Seminário: a função social do educador pré-escolar. Seminário p/planej. e avaliação escolar.

A política de capacitação desenvolvida pelos municípios não leva em conta o fato de que para os professores leigos, que constituem quase a totalidade do

quadro de docentes da zona rural, o grau de aproveitamento dos diversos cursos e treinamentos é insatisfatório, porque lhes falta uma condição anterior de desenvolvimento até mesmo da habilidade de leitura. A realidade dos municípios pesquisados mostra como a alta taxa de professores leigos persiste quase inalterada ao longo do período de oito anos (1985-1993), tempo que seria suficiente para que tivessem atingido a terminalidade do 1º grau.

O quadro a seguir contém o conjunto de informações dos municípios pesquisados, indicando que embora em menor número, os professores leigos ainda atuam nas escolas municipais da zona urbana.

Quadro XLIII- Professores Leigos da Rede Municipal, no período de 1985-1993

DÉFICIT ESCOLAR	BACABAL	CAXIAS	CODÓ	IMPERATRIZ	NINA RODRIGUES	PINHEIRO
1985						
Total Urb.	125	153	284	293	18	66
% Leigos ZU	2,4	28,07	36,17	18,00	3,33	4,5
Total Rural	140	187	182	179	48	206
% Leigos ZU	91,42	90,09	70,92	82,00	89,58	88,83
1986						
Total Urb.	124	340	290	689	16	66
% Leigos ZU	4,83	57,30	-	26,06	-	1,51
Total Rural	102	213	175	240	46	192
% Leigos ZU	70,16	81,06	81,14	36,06	71,73	66,14
1987						
Total Urb.	129	164	294	773	-	107
% Leigos ZU	1,55	23,02	0,68	17,85	-	11,21
Total Rural	130	322	181	419	25	330
% Leigos ZU	82,30	90,70	80,00	73,00	88,00	89,69
1988						
Total Urb.	185	188	319	864	-	102
% Leigos ZU	3,24	17,50	-	14,60	-	0,98
Total Rural	188	263	193	472	43	304
% Leigos ZU	90,51	87,50	72,53	61,42	62,79	78,61

(cont.)

DÉFICIT ESCOLAR	BACABAL	CAXIAS	CODÓ	IMPERATRIZ	NINA RODRIGUES	PINHEIRO
1989						
Total Urb.	172	315	342	1028	-	140
% Leigos ZU	6,97	12,7	9,64	14,80	-	5,00
Total Rural	188	429	220	391	51	261
% Leigos ZU	71,27	77,04	87,72	55,02	64,70	81,99
1990						
Total Urb.	191	336	346	1053	-	135
% Leigos ZU						
Total Rural	192	362	218	445	79	289
% Leigos ZU						
1991						
Total Urb.	15	387	384	1141	-	193
% Leigos ZU	-	8,50	7,29	13,40	-	13,98
Total Rural	234	298	289	467	53	279
% Leigos ZU	73,50	79,90	73,70	50,00	69,81	86,37
1992						
Total Urb.	43	905	374	1588	-	194
% Leigos ZU	-	43,40	6,68	22,92	-	0,51
Total Rural	239	485	289	389	47	330
% Leigos ZU	64,43	72,10	74,39	45,30	68,08	60,17
1993						
Total Urb.	67	931	418	1666	-	182
% Leigos ZU	14,97	39,40	0,47	18,40	-	3,84
Total Rural	209	482	297	411	54	332
% Leigos ZU	53,11	69,50	71,38	49,60	74,7	82,24

FONTE: DADOS DO CEDIN/SE, 1985 -1992

Como se observa pelos dados dos diversos municípios, excetuando Imperatriz e Nina Rodrigues em que se constata um decréscimo mais contínuo das taxas de professores leigos ao longo de oito anos, nos demais ocorrem variações insignificantes e inconsistentes com apresentação de índices de diminuição e aumento de um ano para outro, sem uma tendência linear do comportamento das taxas, mas mantendo uma média de mais 70% de professores leigos na rede municipal nesse período.

Essa evidência coloca em questão mais uma vez a política de capacitação desses professores, como também as formas de sua seleção e manutenção na rede, predominantemente marcadas pela prática clientelista, que determina um alta rotatividade do pessoal docente, minimizando os efeitos, ainda que diluídos, de uma estratégia de capacitação, iniciada pela Secretaria de Educação na década de 80, através dos programas especiais destinados à zona rural, como Polonordeste e o Edurural.

Além dessa dimensão do problema, é também preocupante o fato de ser bastante reduzida a presença de professores com licenciatura nas escolas municipais, apesar de estarem em funcionamento em todas as cidades, exceto Nina Rodrigues, campus das Universidades do Estado. Em Caxias (Uema), Codó (Ufma), Bacabal (Ufma/Uema), Pinheiro(Ufma), Imperatriz (Ufma, Uema). Dados de 1993 demonstram que em Bacabal, Nina Rodrigues e Codó não há professores com licenciatura na rede municipal, enquanto nos demais municípios a distribuição é a seguinte : 2 em Pinheiro, 46 em Caxias e 40 em Imperatriz.

As constatações em relação ao quadro docente atuando nessa rede estão diretamente relacionadas com a produtividade do sistema de ensino de 1º grau dos municípios, que apresentam índices de aprovação não consistentes. Em Caxias essa taxa fica em torno de 70%, enquanto nos demais há uma tendência decrescente, com uma média aproximada de 50%. As taxas de evasão e repetência estão também em torno de 50%, com exceção de Caxias, com 30%.

Quadro XLIV - Taxas de Aprovação na Rede Municipal - 1985 a 1993

Taxa de Aprovação % Anual	BACABAL	CAXIAS	CODÓ	IMPERATRIZ	NINA RODRIGUES	PINHEIRO
1985	47	70	64	81	59	33
1986	56	79	60	91	49	93
1987	71	81	62	66	53	53
1988	90	66	63	54	56	34
1989	49	70	54	44	-	49
1990	25	72	50	53	-	49
1991	53	69	50	58	-	44
1992	44	70	46	51	66	46

FONTE: Dados do Cedin/SEEDUC/Ma.

O desempenho da rede estadual apresenta-se ligeiramente superior em relação ao da rede municipal, mas ainda não satisfatório, com uma taxa de 70% de aprovação também semelhante à apresentada pela rede particular, sendo que esta mantém resultados mais uniformes ao longo do período. Essa comparação permite constatar que a deficiência da escola básica tende a se generalizar, levantando portanto um questionamento sobre a organização do sistema nos aspectos relativos ao ensino, aprendizagem e avaliação do rendimento escolar.

Sabe-se que mesmo tomando-se as taxas de aprovação obtidas como referência elas não são representativas de um desempenho qualitativamente satisfatório em termos do domínio de conteúdos e competências próprios desse grau de ensino. Pesquisas realizadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB/ INEP) tem demonstrado reiteradamente o baixo desempenho dos alunos do 1º grau, chamando atenção o fato de que nas 5as. e 7as. séries esse desempenho é ainda mais insatisfatório, refletindo o acúmulo das deficiências ao longo das séries.

No Relatório do SAEB de 1992, constam os dados do Maranhão relativos à amostra dos alunos selecionados por série e ao seu rendimento escolar nas disciplinas Português, Matemática, Redação e Ciências. A amostra compreendeu : 870 alunos da 1a. série, 670 da 3a. série, 270 da 5a. série e 250 da 7a. série.

Quadro XLV - Médias obtidas pelos alunos por série e disciplina - 1992.

Série/ disciplina	Est.	Munic.	Urb.	Rur.	Capit.	Inter.
1a. Português	48,6	51,8	52,6	51,0	32,9	51,9
Matemática	50,8	52,5	54,3	51,7	32,1	52,9
3a. Português	55,4	49,6	53,3	49,4	43,5	52,3
Matemática	41,5	39,6	39,4	41,1	29,5	41,3
5a. Português	43,9	41,5	43,2	41,2	42,0	43,3
Redação	14,9	9,9	13,0	13,9	9,5	14,0
Matemática	26,8	25,5	26,4	24,9	25,9	26,4
Ciências	36,6	34,4	36,0	33,3	35,6	35,8
7a. Português	42,7	40,9	42,4	36,3	46,7	40,7
Redação	27,1	21,1	24,7	25,6	37,2	23,7
Matemática	26,2	22,3	24,8	26,9	25,8	24,6
Ciências	35,6	34,4	35,2	34,6	36,5	34,8

FONTE : Relatório do 1º Ciclo de Aferição do SAEB. Brasília, 1992.

O quadro acima apresenta resultados discrepantes na relação entre as redes estadual e municipal, zona urbana e rural, capital e interior. Das situações que mais chamam atenção, destaca-se por exemplo a diferença dos resultados da 1a. série, que são superiores na rede municipal e no interior, contrariando as expectativas de que as condições mais favoráveis da rede estadual pudessem contribuir para um melhor desempenho no processo ensino-aprendizagem. Outro fato que causa estranheza é a queda nos escores de Português de 50% dos resultados da 1a. para a 5a. série. Por outro lado, os escores baixíssimos da prova de Redação revelam que os resultados obtidos em Português além de insatisfatórios indicam a dificuldade que têm os alunos de aplicar os conhecimentos sobre a língua portuguesa em situações de seu uso na escrita.

Também o desempenho dos alunos em Matemática mostra a relação inversa entre o avanço formal nas séries e o domínio real dos conteúdos, comprometendo portanto as possibilidades futuras desses alunos em termos de ingresso e permanência nos demais níveis de ensino e apropriação de conhecimentos que de

fato oportunizem a sua inserção no mercado de trabalho, com chances de uma profissionalização efetiva.

Essa situação demanda uma tomada de decisão por parte dos órgãos oficiais, das universidades e das entidades dos educadores no sentido de que as políticas, diretrizes e prioridades da educação básica sejam concretizadas de forma efetiva, superando a prática de afirmação e negação dos direitos da grande parcela de cidadãos marginalizados.

A Secretaria Estadual de Educação elaborou nos dois últimos anos o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, o Plano Decenal de Educação Para Todos, que juntamente com o documento - Prioridade para a Educação Básica no Maranhão - do atual Plano de Governo contêm as diretrizes políticas do setor de educação para a década.

Em relação à política de municipalização, o Estado mantém a mesma concepção de que somente mediante "parcerias" e "alianças" entre as duas esferas será concretizada a superação dos problemas já analisados.

As propostas esboçadas apontam dois projetos de apoio às escolas municipais: escolas unidocentes e escolas padrão, cujo detalhamento ainda se encontra em processo de elaboração pela Secretaria de Educação do Estado. No caso das primeiras, a avaliação da secretaria é de que devem ser revalorizadas, pois esse é um método de ensino eficiente. As escolas-padrão, por outro lado, inspiradas no modelo da rede estadual de São Paulo, consistirão num processo voluntário de adesão das escolas, que apresentando o cumprimento de pré-requisitos estabelecidos pela secretaria, serão aquinhoadas com recursos materiais e financeiros necessários, transformando-se em escolas-modelo, padrão para a rede.

O Projeto Nordeste que abrange a rede de escolas de 1a. a 4a. série do estado e dos municípios prevê a capacitação de 15.000 docentes para uso de novos materiais de ensino-aprendizagem (livro didático) , em duas etapas. Outra modalidade de treinamento que prevê atingir 29.000 docentes será operacionalizada através do funcionamento de 18 oficinas pedagógicas que serão instaladas nas Diretorias Regionais, para uma atualização contínua de conteúdos dos componentes curriculares. O treinamento para diretores e técnicos sobre novos padrões de gestão e materiais didáticos também incluirá a rede municipal, com o objetivo de fortalecer os órgãos municipais de educação.

Materiais didáticos , compreendendo além do livro texto, livros de leitura suplementar e jogos serão fornecidos para a rede municipal . Também aos professores serão destinados livros para apoio ao seu trabalho de sala de aula. As salas de leitura por escola terão módulos de 200 títulos. As primeiras séries receberão ainda, módulos compostos com jogos pedagógicos , cartazes, tesoura e lápis de cor, totalizando 1.593.816.

No que diz respeito às obras e equipamentos, serão construídas e equipadas 1.203 prédios com 2 salas de aula, para substituição de 23% das escolas que funcionam em ambientes improvisados. Serão reformados e reequipadas 418 unidades escolares de 1a a 4a série (50% dos prédios escolares da rede municipal).

Os recursos para a execução do projeto Nordeste no Estado do Maranhão totalizam US\$ 117.499.000 oriundos de acordo MEC/BIRD/Estado do Maranhão e sua distribuição está prevista entre os seguintes elementos:

Quadro XLVI - Distribuição de Recursos do Projeto Nordeste

Elementos	Recursos (US\$)
Gestão Educacional	4.696.000
Material Ensino-Aprendizagem	40 489.000
Desenvolvimento de Recursos Humanos	10.253.000
Rede Física	61.061.000
Total	115.499.000

Fonte: Dados da Secretaria de Estado da Educação. 1994.

Na perspectiva de recuperação ampliada do funcionamento da rede municipal, através de recursos já alocados para o Estado , a nova sistemática de repasse de recursos do MEC para os estados e municípios apresenta formas diferenciadas de financiamento de ações. Assim, para as despesas de custeio, foram definidos os montantes por município, considerando o número de alunos das redes estadual e municipal. Esses recursos poderão ser repassados diretamente para escolas, mediante a constituição de uma entidade jurídica como Caixa Escolar, Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres. Outra alternativa será o estabelecimento de convênio entre o FNDE e a prefeitura que administrará os recursos para as escolas que ainda não dispõem das instituições competentes. Neste caso, as Prefeituras continuarão a exercer o seu controle sobre a rede, estabelecendo os seus próprios critérios de aplicação dos recursos para manutenção das escolas.

Os recursos alocados pelo MEC para a manutenção das escolas estaduais e municipais do Maranhão, em 1995, estão assim distribuídos:

Quadro XLVII - Distribuição de Recursos por Rede

INDICADORES E RECURSOS	ESTADO	MUNICÍPIOS	TOTAL
Escolas	658	11.501	12.159
Alunos	361.786	812.725	1.174.511
Recursos (R\$)	2.829.400	11.308.200	14.137.600

Fonte: Dados da DEMEC. 1995.

Prevalecem para a captação desses recursos as mesmas exigências legais de adimplência com todos os órgãos da administração federal e as demais como a Lei da criação do Estatuto do Magistério e a aplicação dos recursos vinculados à educação. As prefeituras que não cumprirem essas exigências poderão sub-conveniar com a Secretaria de Estado da Educação.

Observa-se que existe uma distribuição mais equitativa dos recursos por rede, favorecendo a rede municipal que detêm o maior número de escolas e alunos. O critério utilizado para a determinação das cotas municipais está definido por faixas de alunos, conforme quadro abaixo:

Quadro XLVIII - Quotas municipais segundo a faixa de alunos por região

Nº de Alunos por Escola	Valor Anual por Escola - Em R\$	
	(Regiões NO, NE e CO)	(Regiões SD, SU e DF)
Até 50	600,00	500,00
De 51 a 100	1.000,00	700,00
De 101 a 250	2.000,00	1.400,00
De 251 a 500	3.000,00	2.100,00
De 501 a 750	5.000,00	3.500,00
De 751 a 1000	7.000,00	4.900,00
De 1001 a 1500	8.000,00	5.600,00
De 1501 a 2000	11.000,00	7.700,00
Mais de 2001	15.000,00	10.500,00

FONTE: MEC. Manual de Procedimentos Operacionais. 1995.

Esses recursos se destinam a custear as ações de manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material de consumo e material didático-pedagógico, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais de educação, avaliação da

aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Analisando-se o quadro de distribuição dos recursos por município para o Estado do Maranhão, pode-se constatar que o critério de distribuição de recursos por faixa de alunos por escola beneficiará os municípios que têm escolas maiores, desfavorecendo a maioria dos municípios cuja concentração de sua rede está em escolas menores, sobretudo na zona rural, que dificilmente ultrapassam a primeira faixa definida pelo MEC.

Por exemplo, o município de Nina Rodrigues com 44 escolas, 1087 alunos receberá R\$ 26.400,00, sendo uma média de R\$ 600,00 por escola o que evidentemente não poderá atender às suas necessidades durante um ano, principalmente se for planejada alguma ação de capacitação de professores. O município de Imperatriz receberá o maior montante de recursos R\$ 454.800,00 para uma rede de 175 escolas e 52.555 alunos e disporá de uma média de R\$ 2.500,00 por escola.

É conveniente ressaltar que para as despesas de capital - construções, ampliações e equipamentos - o MEC até o momento não definiu nenhum instrumento de financiamento para o ensino fundamental. No que se refere às ações de investimento elas serão definidas num segundo momento, como foi anunciado pelo MEC, sem que tenha sido ainda divulgada a sistemática a ser adotada. Sabe-se porém, que serão priorizadas as seguintes modalidades: educação infantil, educação de jovens e adultos e educação especial.

Além desses programas, o FNDE divulgou a Instrução no.01 de 12/06/95 que criou o Programa de Apoio Tecnológico às escolas das redes estadual e municipal de ensino fundamental, que visa a transferência de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) para aquisição de um kit tecnológico composto de 1 televisor, 1 vídeo, 1 antena parabólica, e 1 caixa com dez fitas de vídeo. As escolas beneficiadas deverão ter no mínimo 250 alunos. Caso não haja no município escola desse porte, a escola com o maior número de alunos será incluída no programa.

Com essa nova sistemática, o MEC pretende dar uma nova ênfase ao processo de descentralização e de autonomia das escolas, concretizando de alguma forma o discurso presente ao nível do planejamento. Sabe-se que na realidade esse processo caracteriza-se como uma forma atualizada de manutenção da estratégia de repasse de recursos a serem aplicados a partir de uma definição prévia do MEC, entretanto adicionando maior carga de atribuição de responsabilidades à escola, que teoricamente passaria a contar com todas as condições para desenvolver seu projeto

pedagógico, como se todos os demais condicionantes responsáveis pela situação crítica do funcionamento da rede pública fôsem eliminados a partir da implementação dessa medida.

Por outro lado, essa medida aparenta uma maior democratização da gestão dos recursos o que dificilmente ocorrerá na prática, uma vez que as condições objetivas da maior parte das escolas, tanto na zona urbana, como na zona rural, não permitirão que a sua participação nesse processo possa se realizar, preenchendo as exigências estabelecidas pelo MEC. Desse modo, reproduz-se o conteúdo da política de descentralização, sob formas mais aprimoradas de escamoteamento da estratégia de sonegação dos recursos efetivamente devidos ao setor da educação e de desobrigação das instâncias governamentais com o cumprimento de suas responsabilidades em relação à educação pública.

Na concepção do Plano Decenal do Estado do Maranhão, à luz das Diretrizes do MEC, *"o ponto central da questão modernização gerencial deverá ser a promoção do equilíbrio entre a autonomia da escola e a inovação de atitudes e comportamentos. Nessa direção a escola deverá evoluir, de seu papel de mera executora das ações autorizadas, e da passividade à deriva das providências no nível central, para conseguir a autodeterminação para planejar e avaliar os resultados de sua ação educativa: quanto ao rendimento escolar, processos administrativos, desempenho dos seus profissionais e integração com a comunidade"*. Mas, para que tudo isso se concretize, impõe-se o reordenamento dos processos de gestão educacional, o que implica fortalecer a função planejamento em todos os níveis e melhorar o gerenciamento pedagógico, de recursos humanos, da rede física e dos insumos básicos, guardando coerência; quanto aos procedimentos para gerenciamento pedagógico, em nível nacional, com as diretrizes do Ministério da Educação, e, quanto aos procedimentos nas áreas de recursos humanos, material e patrimônio, com as normas advindas do Órgão Central, do Sistema Estadual de Administração (Secretaria Estadual, de Administração, Recursos Humanos e Previdência), que vem implantando vários sistemas de modernização desses serviços e aos quais está funcionalmente vinculada à SEEDUC/Ma. Também o planejamento (em que está implícito o Orçamento), deverá estar vinculado, funcionalmente, ao Órgão Central de Planejamento do Estado (Secretaria de Planejamento e Tecnologia do Estado).

Como balizamento a essas ações, a SEEDUC deverá promover a implantação de um Sistema de Informações Gerenciais a ser alimentado por um canal sistematizado de comunicação nos vários níveis. Estas informações, em conjunto com as

demais (estatísticas, científicas e tecnológicas - de currículos e metodologias de pesquisas - sobre causas e disfunções no ensino - e as documentais e bibliográficas), deverão se constituir no referencial de dados indispensáveis à tomada de decisões imediatas, ao planejamento, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação de resultados.

Dentre as estratégias a serem desenvolvidas no processo de modernização da Gestão Educacional, deverão estar a implementação do funcionamento das instâncias descentralizadas de administração do Sistema Estadual de Educação (Diretorias Regionais e Subsecretaria de Educação de Imperatriz), necessárias à efetivação do processo de desconcentração da Gestão Educacional em prática no Estado."(SEEDUC/Ma. Plano Decenal, 1994: 51-52)

Esse excerto consegue retratar de forma muito completa o que se quer ressaltar do processo atual de fortalecimento de uma perspectiva de administração da educação que rearticula os elementos de uma perspectiva funcionalista, desenvolvida principalmente na ótica da administração de empresas, exacerbando a dimensão ideológica de origem liberal, para colocar a escola como o centro do sistema educacional, embora cercada de condicionantes de toda natureza, capazes de assegurar, de algum modo, um controle ainda mais eficiente sobre o seu funcionamento.

Estaria sendo aprofundada, neste caso, a proposta de descentralização, passando-se da própria instância municipal para o nível da escola, como afirma o MEC, ao apontar os princípios norteadores da ação do Ministério : **"todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola contribuindo para o fortalecimento da sua gestão".** (MEC/FNDE, **Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental, 1995**)

Na perspectiva do atual governo:

"não pode nem deve o Governo Federal criar escolas, mantê-las e remunerar professores. Incumbe-lhe, entretanto, prestar assistência financeira supletiva aos sistemas estaduais e municipais de ensino, para que os referidos objetivos sejam atingidos.

O diagnóstico da situação atual revela a necessidade de serem adotadas medidas racionalizadoras que resultem na simplificação e celeridade dos procedimentos operacionais, de forma que os recursos não se percam em longos trâmites burocráticos antes chegarem às escolas.

Considera-se que a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos.

Este procedimento, outrossim, alicerça-se nos princípios da moderna teoria pedagógica que recomenda a garantia de maior autonomia administrativa para as escolas." (MEC/FNDE, Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental, 1995)

Essa medida de aprofundamento da política de descentralização está sendo implementada num momento do atual contexto do país em que o governo anuncia uma reforma tributária que pretende proceder a uma nova centralização dos impostos arrecadados pelos estados e municípios e, ao mesmo tempo, realizar a desvinculação de recursos no texto constitucional.

Embora não se possa equiparar situações históricas diferentes, em termos de contexto e de período, o início do processo de descentralização do sistema educacional ocorreu justamente em um momento em que os governos militares tinham procedido a essa desvinculação, tendo centralizado a arrecadação dos principais tributos na esfera federal.

Naturalmente, a função do Estado naquele momento, de caráter amplamente intervencionista, distancia-se da sua atuação atual, na perspectiva de adequar-se às exigências do programa neoliberal. No entanto, há uma certa linha de continuidade entre esses dois períodos no que diz respeito à própria abertura do país às medidas adotadas pelos países de capitalismo avançado. As intervenções do Estado

Militar não se fizeram no sentido de fortalecer um projeto de desenvolvimento auto-sustentado, a partir de uma política econômica que estimulasse a indústria e todos os setores produtivos a investir na expansão do mercado interno. Também, as medidas atuais não se aplicam nessa direção e pode se identificar o aprofundamento do processo de desenvolvimento subordinado principalmente, no atual momento, à hegemonia do capital financeiro internacional.

Nesse contexto, a medida de "construção da autonomia escolar" mediante o repasse de recursos merece especial atenção inclusive porque nenhuma outra política para o ensino de 1º grau foi anunciada até o momento. Essa poderá se constituir, portanto, como uma estratégia de racionalização, principalmente, no sentido de redução de recursos destinados para a educação pública. Ao mesmo tempo, pelo menos no Estado do Maranhão, essa construção está sendo vinculada ao papel do diretor "*como a peça-chave, o valor maior, o recurso mais importante com que contam as escolas para realizar o seu sucesso ou registrar o seu fracasso. Saber discernir as questões relevantes a serem trabalhadas, as prioridades, administrar o tempo e investir energia nos fatores do sucesso escolar, pode resultar de uma competência inata, de um ato de inteligência, mas pode, também ser resultado de aprendizagem e de uma disciplina constante e consciente.*" (SEEDUC. Projeto de Educação Básica para o Nordeste, Manual de Gestão Escolar, vol. 1.p. 5)

Embora possa ser relativa a influência do resultado dos treinamentos realizados pelas Secretarias de Educação no funcionamento concreto das escolas, não se pode desprezar a intencionalidade de um projeto dessa natureza, em que se destacam alguns elementos importantes para a produção de um determinado perfil de diretor das escolas de 1º grau. No caso da elaboração do Manual de Gestão Escolar, a Secretaria de Educação contratou consultoria de técnico da Companhia Vale do Rio Doce, tendo sido elaborado esse documento com base nas seguintes referências bibliográficas:

- SERGIOVANNI, Thomas J. e CARVER, Fred D. **O novo executivo escolar : uma teoria de administração** . São Paulo, E.P.U, 1976.
- MATOS, Francisco Gomes de . **Gerência participativa : como obter a cooperação da equipe e desburocratizar a empresa**. Rio de Janeiro, livros técnicos e científicos, 1979
- MELLO, Guiomar Namó de . **Autonomia da escola : possibilidades, limites e condições**.

Cadernos de Educação Básica. MEC, Brasília, 1993.

- WEN, L.C. et alii. **Gerência de qualidade total na educação**. Fundação Christiano Ottoni Belo Horizonte, 1993.
- RAMOS, Cosete. **Excelência na educação : a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro, Qualitymark Editora, 1993.
- GOMES, Hélio. **Paronização na escola. Sistema Pitágoras de Ensino**. Belo Horizonte, 1993.
- NEIVA, Evandro. **Gerência da qualidade total na escola. Conceitos básicos. Sistema Pitágoras de Ensino**, Belo Horizonte, 1992.
- GADOTTI, Moacir e Eronita Silva Barcelos . **Construindo a escola cidadã no Paraná**. MEC, Brasília/DF. 1993.
- TURRA, Glória Maria Godoy e outras. **Planejamento de ensino e avaliação**. Rio Grande do Sul. Ed. Emma. 9a. ed.
- CAMPBELL, Dinsmore Paul. **Poder e influência gerencial - além da autoridade formal**. Rio de Janeiro, COP Editora, Rio de Janeiro, 1989.
- DEMO, Pedro . **Avaliação qualitativa**. São Paulo, Cortez/Editora, 1978.
- RODRIGUES, Neidson. **A escola necessária para os tempos modernos. (SEEDUC. Projeto de Educação Básica para o Nordeste, Manual de Gestão Escolar, vol. 1.p. 5)**

Os treinamentos já realizados pela Secretaria para Dirigentes e Técnicos Estaduais e Municipais foram executados em duas etapas, sendo a primeira de 40 horas de duração, para 31 técnicos e especialistas que atuavam como agentes multiplicadores. Na segunda etapa, segundo o relatório da Coordenadoria de Treinamento da Superintendência de Desenvolvimento Técnico-Pedagógico da Secretaria de Educação para a Coordenadora do Projeto Nordeste, participaram de treinamento de 40 horas/aula 2.037 diretores e técnicos das unidades de ensino de 1º grau das escolas estaduais, municipais e comunitárias, de área de abrangência de 15 diretorias regionais, totalizando 97 municípios do Estado.

Segundo o relatório, o conteúdo desse treinamento abrangeu :

- Projeção de um vídeo de sensibilização : Ensina-me a crescer
- Módulo I - A escola
- Módulo II - O diretor da escola
- Módulo III - Projeto global da escola
- Módulo IV - Liderança na escola

- Módulo V - Avaliação na escola

Segundo a avaliação dos participantes desse treinamento, interrogados sobre como o evento vai ajudá-los a ter um melhor desempenho em seu trabalho, as respostas foram:

- " - pondo em prática tudo que foi apresentado no curso*
- usando todas as experiências que foram adquiridas no curso*
- levando para a escola uma nova visão administrativa, pedagógica e social*
- mudando algumas normas inadequadas*
- conhecendo os trabalhos em sala de aula*
- aplicação da prática no trabalho docente*
- melhoria do trabalho com o aluno, o professor e a comunidade*
- abrindo novos horizontes em relação às tomadas de decisões*
- visão mais clara, desempenhando melhor os trabalhos, enfrentando os problemas de maneira democrática*
- procurando colocar o aluno como prioridade da escola*
- através das informações e esclarecimentos obtidos no treinamento*
- trabalhando mais na parte pedagógica*
- procurando-se adequar-se ao administrador ideal*
 - pelas novidades apresentadas, principalmente o plano global que antes não era conhecido e aplicado nas escolas*
- integrando a escola à comunidade*
- procurando desempenhar a função com mais consciência democrática*
- incentivando a deixar o comodismo de lado e lutando com esforço e criatividade para melhorar nosso trabalho*

- trabalhando com mais eficiência os problemas como evasão, repetência, renovando a metodologia do ensino em nossa escola. "

Essas afirmações, revelam, embora parcialmente, a perspectiva predominante no conjunto dos dirigentes e técnicos das escolas, de modo que a reprodução de uma concepção de educação e de escola, baseada na "moderna teoria pedagógica" será generalizada mais facilmente, mesmo que isso não resulte em mudanças efetivas na prática de administração da escola, deixando-se ampliar, no entanto, o caráter mais ideológico da proposta do MEC e da Secretaria de Educação.

Uma observação curiosa em relação ao relatório dos treinamentos é o fato de que nele não fizeram constar o total de recursos utilizados para a execução dessa ação, cuja fonte de recursos apontada é o FNDE/MEC através do Convênio no. 1791/94. O mesmo ocorreu com outros treinamentos registrados no mesmo relatório, constando apenas os valores do treinamento de 50 agentes multiplicadores para o treinamento de professores de 3a. e 4a. série, cujo total foi de Cr\$ 76.832,57 (setenta e seis mil, oitocentos e trinta e dois reais e cinquenta e sete centavos) e do treinamento de 357 professores de 3a. e 4a. série na área da Matemática em que foram aplicados recursos da ordem de Cr\$ 14.233,43 (quatorze mil reais, duzentos e trinta e três reais e quarenta e três centavos). Os valores do treinamento dos agentes multiplicadores para esse curso não constam, como também não estão registrados os valores do treinamento dos 1.476 professores que participaram do treinamento sobre Análise do Livro Didático.

Esses dados, embora pareçam acessórios, de algum modo permitem apreender as formas de operacionalização dos componentes do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, em que a própria Secretaria relatou as impropriedades cometidas no ano I de execução do mesmo. Por outro lado, essa situação aponta as ambiguidades das práticas de elaboração e execução dos projetos com recursos próprios e recursos externos, oriundos de empréstimos, quando se constata que nem sempre o mesmo grau de exigência dos financiadores estrangeiros apresentado no momento da elaboração está presente no momento de executar e avaliar, haja visto que os resultados não alcançados em todos os projetos anteriores como Promunicípio, Polonordeste e Edurural, não motivaram a suspensão da celebração de acordos, com o BANCO MUNDIAL, por exemplo, *cuja atuação no Brasil já dura vinte anos, período em que aplicou 100 milhões de dólares em projetos de educação, que custaram ao Brasil 217 milhões nos mesmos projetos e ainda uma dívida de 80 milhões, sem incluir o pagamento de juros e de taxas de compromisso. (Fonseca, 23/11/94, p.7)*

A prática dos treinamentos reproduzidos em larga escala, sem que se realize qualquer discussão com as universidades sobre esses processos, produz agora, como ocorreu em todos os projetos anteriores, uma pulverização de recursos e de idéias, impossibilitando a alteração qualitativa dessa realidade. As ações previstas pelo Projeto Nordeste para o Maranhão, conforme o seu Plano Operativo, deverão atingir um grau de massificação inédito no processo de capacitação de recursos humanos, conforme demonstram os dados do seguinte quadro de programação de treinamento de 1994 :

Estado do Maranhão - Secretaria de Estado da Educação
Superintendência de Planejamento e Apoio à Execução
Quadro XLIX - Programação de Treinamento - 1994

Ord.	Evento	Clientela	No. de Participantes.	
			Prev.	Execut
01	Curso sobre construtivismo para professores da pré-escola	Técnicos Professores	595	577
02	Curso de Educação Infantil	Técnicos Professores	175	251
03	Treinamento p/ professores atuarem em oficinas pedagógicas de leitura infantil	Professores rede est/mun.	326	417
04	Treinamento para Diretores e Secretários de Escolas de 1º grau	Directores Secretários	120	176
05	Treinamento na área de Matemática	Professores 5a. a 8a. série	400	419
06	Treinamento em História	Professores 5a. a 8a. série	320	374
07	Curso de Capac.p/ professores e monitores bilíngues	Professores de Educ. Indígena	68	84
08	Treinamento para Orientadores do Programa Um salto p/ o futuro	Orientadores de aprendizagem	60	60
09	Encontro para professores do Projeto Vídeo Escola	Professores	426	60
10	Treinamento para auxiliares de biblioteca das escolas de 1º grau	Aux. biblioteca	20	20
11	Treinamento p/ dirigentes e técnicos municipais e estaduais	Directores e técnicos	2.595	em exec
12	Treinamento para professores de 3ª e 4a. série sobre análise do Livro Didático.	Técnicos e Professores	11.170	em exec.
13	Treinamento em Matemática	Professores 3a. e 4a. séries	400	400
14	Treinamento para Supervisores, Coordenadores e Professores do Ensino Religioso	Super/ Coord. e	80	80
15	Treinamento na área de Est. Soc. e Ciências	Professores 3a. e 4a. série	410	410
			3.328	

Obs: em execução 17.093 participantes em 25.10.94

CAPÍTULO VI - A DESCONSTRUÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL PELA VIA DA MUNICIPALIZAÇÃO

O nível de detalhamento registrado, ao longo dos capítulos anteriores, permite estabelecer articulações entre as dimensões mais gerais e as dimensões mais particulares da forma de operacionalização do projeto neoliberal no setor da educação, que não apresenta rupturas quanto a organização, o conteúdo e as estratégias já implementadas no passado, até mesmo durante a ditadura militar. Na realidade, há uma atualização aparente, mantendo-se os mesmos princípios da política de descentralização sem que isso tenha significado ao longo das duas últimas décadas a repartição do poder entre diferentes grupos de diferentes classes sociais.

O projeto da burguesia nacional manteve-se praticamente incólume, apesar do crescimento da organização de segmentos da sociedade civil que se articularam nos partidos de oposição, nos sindicatos e movimentos populares, durante e depois dos governos militares, e que vivem atualmente um processo muito acentuado de descaracterização em termos de expressão de uma contra-ideologia capaz de combater a modernização conservadora que o atual bloco no poder impõe, como um consenso nacional, sobretudo às classes populares.

Como diz Faoro, *"propõe-se agora, depois de muitas modernizações, mais uma modernização, que se supõe legitimada pelas urnas. Trata-se não de uma modernização pombalino-positivista, mas de uma modernização neoliberal, com o rótulo de social-liberalismo. Ela quer ser uma 'centroesquerda modernizadora' ... Mais uma vez uma elite dissidente - dissidente, porém conservadora - pretende, pela via do Estado, anular o Estado.... O Estado, diante dos estarrecedores índices de miséria, se limitaria, na sua administração, a promover e, se houver sobras públicas, a assistir a população. Abdicaria de uma programa de distribuição de rendas - entregue à mão invisível - com todas as suas implicações econômicas e sociais, por exorbitante aos fins do Estado. O liberalismo, em toda a parte, uma ideologia da sociedade civil, que recebe as diretrizes do tipo de Estado que pode criar. O corte do Estado - o chamado Estado produtor, na verdade o Estado interventor - se daria com o redimensionamento das tarefas públicas. Ele confunde o Estado, que é, em certos momentos, uma burocracia capaz de tutelar e de arbitrar os interesses sociais, com o funcionalismo. O Estado se tornaria um mero planejador da infra-estrutura, sobre a qual assentariam as obras econômicas que estimulassem o desenvolvimento, voltando as costas ao país, ao país de uma minoria sitiada por uma maioria faminta e pobre."* (Faoro, 1994:113-114).

Essa realidade que não se produz apenas em território nacional mas se assemelha em toda a América Latina, pois corporificou-se nas políticas educacionais de todos os países deste continente, que produzem como resultado do seu caráter descentralizador a contradição presente que é o fortalecimento da burocracia do Estado e a concentração ainda maior de poder dos grupos econômicos e políticos dominantes.

As iniciativas das organizações dos educadores, após várias décadas de governos militares e civis conservadores, no sentido de realizarem um processo de alteração da legislação educacional, de modo a fortalecer a concepção e a estrutura de um sistema educacional mais articulado e unificado em termos de princípios e de funcionamento, viram frustradas as suas lutas a nível nacional, no âmbito dos seus Congressos, em que predomina a hegemonia dos neo-conservadores.

Na Argentina, entre 1984 e 1989 tramitaram no Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo e pelos senadores justicialistas projetos, que de algum modo introduziam a possibilidade de, através de um organismo colegiado, como um Conselho Nacional de Educação, ou da reestruturação do Conselho Federal e garantida a representação das províncias, estabelecer planos para o desenvolvimento da educação básica. (Paviglianiti & Vior, 1994: 213) . Esses projetos não foram aprovados, como também causou polémica a aprovação da Lei Geral da Educação, embora tenha sofrido alterações da câmara. O projeto do senado por ele elaborado e aprovado deixava entrever que prevalece " *um projeto educativo claro e definido que se fundamenta na concepção tradicional do papel subsidiário do Estado, na qual estão asseguradas ao setor privado todas as condições que historicamente reclamou para seu funcionamento e que, ademais deixa a escola pública sem responsáveis políticos y mecanismos institucionales claros. Não assegura sequer a gratuidade do ensino obrigatório nas instituições a cargo do Estado.*" (Paviglianiti & Vior, 1994: 213) .

Ao final do processo, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, sob pressão e manifestação dos grupos contrários ao projeto do Senado, conservou o seu caráter original e incorporou algumas modificações, como a gratuidade de todos os serviços educativos em todas as jurisdições.

A educação pública da Argentina também sofre os impactos dos ajustes estruturais do programa neoliberal. A descentralização, iniciada ainda na década de 70, procedeu a transferência das escolas primárias para as províncias e as jurisdições, ao mesmo tempo que se reduziram os percentuais de investimento de recursos nessa área.

Os salários docentes também passam por um processo de deterioração progressiva e a escassez de recursos materiais e equipamentos é generalizada em consequência do investimento mínimo de recursos para gastos de capital há mais de duas décadas.

Diante desse quadro, as receitas do BANCO MUNDIAL e da Cepal-Unesco são amplamente divulgadas . " *Nos últimos anos assistimos a divulgação de análises acerca da escassez de recursos que caracteriza e caracterizará o futuro próximo da gestão pública em todos os setores* '. Nada se disse a respeito da origem da escassez de recursos, porém é enfatizada a necessidade de ' otimizar ' o uso dos que estão disponíveis, de lograr ' a eficiência e a eficácia ' do sistema educativo, e de estabelecer mecanismos para que as escolas e os docentes ' assumam a responsabilidade pelos resultados ' . (Paviglianiti & Vior, 1994: 239).

Também na Colômbia , iniciou-se após a aprovação da nova Constituição, em 1991, um amplo debate liderado pela organização sindical dos educadores (Fecode) para a elaboração e aprovação de uma nova Lei Geral de Educação, que de algum modo teria que se defrontar com o Plano de Abertura Educativa do Governo derivado do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social " A revolução pacífica " cujo objetivo era reformar a educação para adequá-la ao plano neoliberal do governo de Gaviria. O projeto de Lei aprovado na Camara de Representantes deveria tramitar no Senado, durante pelo menos seis meses do ano de 1992.

A proposta do movimento pedagógico dos docentes defendia a educação pública, gratuita , financiada pelo Estado, assegurando o pagamento dos professores com recursos orçamentários oriundos da arrecadação de impostos, o controle sobre o funcionamento das instituições privadas e a eliminação do caráter confessional nas instituições de ensino públicas. O maior obstáculo à defesa da gratuidade estava colocado no próprio texto constitucional que permitia a cobrança de taxas aos estudantes das famílias cuja renda seja superior a 17 salários mínimos.

O projeto de um grupo de parlamentares e de personagens influentes que atuam no setor da educação privada, naturalmente estava em direção oposta e fortalecia o plano de abertura educativa do governo, defendendo a não-regulamentação das escolas da rede privada e até a criação de cooperativas de educação que substituiriam a educação pública , porém tendo assegurado o seu financiamento pelo Estado. Outro grupo de opositores ao projeto do movimento pedagógico foi organizado pela Igreja, contrária à eliminação do confessionalismo e das investidas contra a educação privada.

Além dessa frente de resistência de parte do Congresso e da sociedade, a FECODE encontrou no Ministério da Educação, no setor de planejamento, a reação institucional inspirada na concepção municipalizadora do BANCO MUNDIAL que definia a transferência de recursos para os municípios administrarem com autonomia o seu sistema local de ensino, a partir de seus próprios parâmetros. Embora o Ministro da Educação houvesse acordado com a FECODE e o próprio planejamento a definição de competências e de recursos para adequar o projeto de educação, o Planejamento Nacional descumpriu o acordo, manipulou a obtenção do aval do Ministro e incluiu todos os aspectos da política de municipalização no Projeto de Lei, através de um processo de centralização financeira e descentralização administrativa através de um direção colegiada dos departamentos e municípios nas Juntas de Educación. Essa definição colegiada proposta pela Fecode e aprovada na Câmara foi restrita porque foi reduzido o seu caráter decisório.

Apesar das limitações enfrentadas pelo movimento pedagógico na tramitação da nova Lei, os docentes ainda esperam no momento da sua regulamentação avançar no sentido de alcançar novos objetivos que permitam a melhoria da qualidade da educação, gerada a partir da própria "autonomia escolar".

"Pela primeira vez na história da Colômbia, o magistério é protagonista de primeira linha em uma reforma educativa. Cada dia os professores se apropriam com maior propriedade e profundidade dos elementos essenciais do conteúdo do projeto. Hoje, a autonomia escolar, o desenvolvimento do currículo nas instituições educativas, uma educação de alta qualidade científica, a profissionalização dos educadores, a formação dos educadores nas universidades, a educação técnica, a educação dos grupos étnicos, a generalização da educação pré-escolar na educação pública, a melhoria do ensino do castelhano e das matemáticas no primário, o método das ênfases no nível do ensino médio, o ensino de uma língua estrangeira, a direção escolar, a prática da democracia na escola, o financiamento estatal adequado, a administração colegiada das entidades territoriais, uma lista e plano de pessoal unificados, a defesa do Estatuto Docente, a defesa das condições de vida dos educadores e de seus direitos como a base mínima do processo educativo, se constituíram como elementos essenciais do

programa do magisterio a longo prazo. " (Fecode, Educación y Cultura, 1994: 12)

A experiência da Federação dos Educadores da Colômbia nos remete para o trabalho realizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, que através de um conjunto de entidades científicas, estudantis, sindicais e de representação dos movimentos sociais, como também de representação das entidades governamentais, estabeleceram, no debate com a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, desde 1989, as bases para a definição do texto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estando esse texto ameaçado de ser descaracterizado pela aprovação, em maio de 1995, de projeto substitutivo do Senador Darcy Ribeiro na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

O Deputado Ubiratan Aguiar (PMDB/CE), Presidente da Comissão de Educação, em março de 89, propôs a constituição de uma subcomissão que pudesse realizar consultas aos diversos segmentos da sociedade civil organizada. O deputado Florestan Fernandes(PT/SP), presidente dessa subcomissão, juntamente com o Deputado Jorge Hage (PDT/BA) organizaram e realizaram entre abril e junho de 1989, sessões de audiência pública com 40 instituições e entidades ligadas ao setor da educação que apresentaram suas propostas para a nova LDB , cujo projeto inicial fôra apresentado pelo deputado Octávio Elísio, em 1988.

As entidades que reúnem professores, funcionários e alunos, a nível nacional, ANDES, CNTE, FASUBRA, UBES e UNE, realizaram em junho de 1989 o I Seminário Nacional sobre a LDB, do qual resultou a reativação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que havia sido organizado durante o processo da Assembléia Constituinte, até a aprovação da Constituição de 1988. No segundo semestre deste mesmo ano foram realizados Seminários Temáticos com a participação de especialistas convidados de diversas universidades brasileiras, para o debate de temas específicos e questões consideradas polêmicas.

Essa sistemática de trabalho permitiu que em agosto fosse apresentado o primeiro Substitutivo Jorge Hage, elaborado a partir das contribuições recebidas, dando início a um amplo período de análise e debate, do qual resultou, ao final do ano de 1989, em dezembro a apresentação do segundo substitutivo, que ao fim desse processo havia apreciado 8 projetos de lei e 978 emendas de parlamentares de diversos partidos políticos, e aproximadamente 2.000 sugestões recebidas das organizações da área da

educação de todo o país, que estavam reunidas, na maioria dos estados no âmbito dos Fóruns Estaduais de Defesa da Educação Pública.

Com a nova constituição da Comissão de Educação para as atividades legislativas de 1990, assume a presidência da mesma o deputado Carlos Sant'Anna (PMDB/BA) (ex-Ministro da Educação), que dá início ao processo de discussão e aprovação do texto do Substitutivo Jorge Hage, por capítulos, sendo encerrada esta etapa no mês de junho. Em 15 de dezembro de 1990, o texto foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, cuja relatora a deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) retardou o processo de apresentação do seu parecer, a ponto de ter ficado ameaçada a própria tramitação do projeto, que poderia ter sido arquivado, no encerramento do período do trabalho legislativo. Com a interferência de parlamentares e do Fórum Nacional (FN), isto não ocorreu. No entanto, a relatora introduziu emendas com teor diferente dos acordos feitos. Também durante sua aprovação na Comissão, emendas de caráter privatista foram aprovadas, mas o balanço dos resultados obtidos ainda era favorável aos defensores da escola pública. Naturalmente, o projeto expressava contradições resultantes da ação dos diferentes grupos sociais e partidos políticos.

Iniciada a legislatura de 1991, com a renovação do Congresso, houve dificuldade para levar o projeto a votação no Plenário da Câmara. Quando isto ocorreu foram apresentadas 1263 emendas e o projeto retornou às três comissões técnicas para que fôssem analisadas. Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o deputado Edevaldo Alves da Silva (PDS/SP, dono da FMU) tenta apresentar um novo substitutivo, enquanto na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o relatório da deputada Ângela Amin (PDS/SC) causa polêmicas e críticas das entidades do FN. Diante desses impasses, foi constituída uma Comissão Suprapartidária, composta por um membro de cada partido, um representante do governo e pelos relatores das três comissões, para negociar os pontos polêmicos e, feito um acordo, levar à votação em plenário.

Ao final do ano, apenas os nove primeiros capítulos haviam sido negociados, e no mês de maio de 1992, sem que tivessem se encerrado as negociações, foi apresentado na Comissão de Educação, o parecer da deputada Ângela Amin sobre as 1263 emendas apresentadas pelo Plenário. Foram feitos 1622 destaques durante as discussões, sendo 1287 da autoria do deputado Eraldo Tinoco (PFL/BA) (ex-Ministro da Educação). O relatório da deputada foi votado em bloco e os destaques foram apreciados separadamente, a partir de 3 de junho de 1992. Somente no dia 1º de

dezembro foi iniciada a votação do projeto de LDB na Câmara, indo para o Plenário os dispositivos já negociados pela Comissão Suprapartidária.

Com a nova composição do Congresso essa tramitação havia se tornado mais complexa, porque alguns partidos passaram a ter mais controle sobre o processo, ao mesmo tempo que a ausência de importantes interlocutores das entidades do FN, dificultavam a organização de novas alianças e impunham a utilização de estratégias diversas. Alguns partidos lançaram mão do expediente da obstrução para forçar a alteração de dispositivos que modificavam o conteúdo do projeto.

Em 13 de maio de 1993, o projeto de LDB foi aprovado pela Câmara e enviado ao Senado, sendo o seu relator na Comissão de Educação o senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE). Ocorreu, no entanto, que antes da chegada deste projeto, no dia 20 de maio de 1992, havia sido apresentado ao Senado Federal o Projeto de Lei 67/92 de autoria do senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) e assinada também pelos senadores Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Corrêa (PDT/DF). O projeto recebeu 94 emendas no prazo estabelecido de dez dias e a relatoria do mesmo foi assumida inicialmente pelo senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP). Como a comissão não chegou a se reunir, até o final do mês de julho, foi designado para relatoria o senador Cid Sabóia que apreciou o projeto, as emendas a ele apresentadas e mais 4 sugestões informais do senador João Calmon (PMDB/ES) e 2 emendas do relator.

De forma surpreendente, em sessão extraordinária, no dia 2 de fevereiro de 1993, a Comissão de Educação aprovou em caráter terminativo, o Projeto de LDB 67/92, embora essa matéria não constasse da pauta de convocação da sessão. Após a leitura do parecer do relator, o Senado poderia apresentar emendas, no prazo de cinco sessões. O senador Darcy Ribeiro tentou através de requerimento de "urgência urgentíssima" apoiado por 57 senadores, apressar a votação final do seu projeto para que ele pudesse ter precedência sobre o projeto que tramitava na Câmara. Por falta de quórum, o senador teve o seu objetivo adiado, inclusive porque fôra encaminhado recurso pelo senador João Calmon, solicitando a sua discussão em plenário do Senado, ao mesmo tempo que o senador Jarbas Passarinho (PDS/PA) levantou uma questão de ordem relacionada ao fato da matéria ter sido apreciada sem que constasse da pauta da sessão extraordinária.

O projeto de LDB (PL 101/93, no. 1258/88 na origem) aprovado pela Câmara, em tramitação no Senado durante todo o ano de 1994, somente em maio de

1995 recebeu o seguinte parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, do qual destaca-se o seguinte trecho:

"O quadro acima demonstra estar o PLC no. 101, de 1993, permeado de inconstitucionalidades, o que nos obrigou, para contorná-las, a elaborar um projeto substitutivo.

No que diz respeito à técnica legislativa alguns dispositivos foram suprimidos, pois eles abordavam matéria de competência do órgão normativo do Poder Executivo ou que poderiam ser objeto de simples portarias ministeriais ou ainda que não mereceria mais do que referência estatutária ou regimental por parte das instituições de ensino.

Outro pecado do PLC 101, de 1993, é o excessivo e, logicamente, prescindível detalhamento que, para ser sanado, exigiu a supressão de outros dispositivos.

Quanto ao Projeto Substitutivo do eminente Relator da Comissão de Educação desta Casa, infelizmente, manteve a mesma estrutura do PLC 101, de 1993, e, conseqüentemente, grande parte das inconstitucionalidades e do excessivo detalhamento.

Os art. 21 e 22 do Substitutivo são exemplos flagrantes de inconstitucionalidade, pois, além de criarem novo órgão público, dispõem sobre sua composição, organização e funcionamento, o que é uma intromissão indevida nas competências reservadas privativamente ao Presidente da República pelos arts. 61, parágraf. 1º e 84, incisos VI e XXV. Cabe, neste caso, discutir a Medida Provisória pertinente, que está tramitando no Congresso Nacional.

A Constituição é clara também ao afirmar que os planos nacionais são obrigatórios para os órgãos públicos, mas apenas indicativos para as instituições de caráter privado, mas o art. 53 do Substitutivo não obedeceu a ditame de nosso mandamento maior.

O inciso VI do art. 3º do Substitutivo também não se ateu ao texto da Carta Magna.

Dentre os inúmeros exemplos que deixam dúvidas quanto à constitucionalidade, ressaltamos ainda o parágraf. 2º, inciso VII, e o parágraf. 3º, com seus incisos, do art. 62, que definem a autonomia da gestão financeira e patrimonial no caso das

instituições públicas. Tais dispositivos entram em choque com os arts. 163, I e II, e 165, parág. 5o. da Constituição Federal.

Alguns artigos, com seus parágrafos, se resumem a meros detalhes, como os arts. 19, 54 e 100, por exemplo, que repetiram o excesso de pormenores do PLC 101/93.

Esta é uma questão que, longe de mero formalismo, afeta o delicado sistema de equilíbrio entre os três Poderes, pilar da própria República. Da mesma forma que não cabe ao Legislativo invadir competências privadas do Executivo, não é tolerável ou admissível que ocorra o contrário. Eis uma das razões pelas quais os parlamentos devem ter controle eficaz da constitucionalidade de suas proposições. De outro modo, fazendo-se tabula rasa da ordem constitucional, instala-se o caos jurídico e abala-se o regime democrático, até porque, neste campo, os pequenos abusos podem servir de precedentes para abusos cada vez maiores.

Tendo em vista as dificuldades intransponíveis nos campos da constitucionalidade, da técnica legislativa e da manutenção das diretrizes e bases nos estritos limites da competência legislativa da União, atribuída pela Lei Maior, não nos restou outra opção a não ser o oferecimento de um Substitutivo ao PLC 101, de 1993. Tal Proposição aspira a completar e coroar o trabalho de seis anos do Poder Legislativo no sentido de dar ao País uma nova lei de educação. Assim, elaboramos um projeto global, atendendo às exigências jurídicas e, ainda, atualizando a matéria no que tange às grandes mudanças ocorridas no seu longo tempo de tramitação. Não podemos congelar o sistema existente, indiferentes à edição de leis libertárias como a Espanha, França, Portugal e vários do nosso continente.

Para tornar mais aberto e ágil o processo de elaboração do projeto substitutivo, esta Comissão houve por bem realizar audiência pública, o que permitiu que recebêssemos grande número de sugestões dos Senhores Parlamentares e de entidades de educadores e da sociedade civil, e a opinião dos Senhores membros da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Tais sugestões, tanto quanto possível, foram incorporadas ao novo texto.

No que se refere ao Projeto de Lei da Câmara no. 45, de 1991, incumbe-nos alertar para as dificuldades intransponíveis no campo da constitucionalidade. Com efeito, encontramos não apenas um ou outro artigo inconstitucional, o que poderia ser sanado por emendas do Relator, mas constatamos estar o Projeto totalmente eivado de inconstitucionalidades.

No avulso que publicou a matéria, foi incluída uma emenda do eminente Senador Lúcio Alcântara. No entanto, por ter sido apresentada fora do prazo regimental, foi ela prejudicada.

Concluindo, expressamos nosso voto pela prejudicialidade do Projeto de Lei da Câmara no. 45, de 1991, e do Projeto Substitutivo do Senador Cid Sabóia de Carvalho e favorável ao Projeto de Lei da Câmara, no. 101, de 1993, na forma do substitutivo a seguir, no que diz respeito à constitucionalidade e à boa técnica legislativa.

O Parecer apresentado pelo Relator Senador Darcy Ribeiro foi aprovado pelos demais membros da Comissão de Constituição e Justiça: Íris Rezende, Presidente, Hugo Napoleão, Roberto Requião, Lúcio Alcântara, Romeu Tuma, Jefferson Péres, Josaphat Marinho, Roberto Freire, Francelino Pereira, Elcio Álvares, Ademir Andrade, Lauro Campos (contra), Ronaldo Cunha Lima no dia 04 de maio de 1995.

A aprovação do parecer e o seu conteúdo deixam transparecer com nitidez de que modo os representantes das forças conservadoras dentro e fora do Congresso Nacional e dos interesses do governo encetaram uma ação política contundente, com o intuito de impedir a aprovação de uma Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que permita criar as condições legais para a concretização de uma educação organizada de modo unitário, visando fortalecer um sistema nacional em que a sistemática do debate institucionalizado através do Fórum Nacional de Educação e do Conselho Nacional, possibilite a participação das organizações da sociedade civil no processo de definição das prioridades no setor da educação, no acompanhamento da implementação de planos e programas e de sua avaliação em todos os níveis

O procedimento utilizado pela Comissão demonstra que a formalidade da técnica legislativa pode ser desrespeitada quando se trata de fazer valer os objetivos dos grupos hegemônicos localizados nos setores público e privado. A não observância do regimento que determina a tramitação dos projetos de lei pelas Comissões é um dos

exemplos do modo pelo qual a legitimidade do Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro foi alcançada.

Na realidade esse substitutivo trata de eliminar as questões de conteúdo do PL 101/93, descaracterizando-o por completo e moldando-o conforme os objetivos do atual governo no sentido de desestruturar o sistema educacional, deixando inclusive de observar preceitos constitucionais, apesar de ter identificado inconstitucionalidades insuperáveis nos demais projetos.

O Fórum Nacional Em Defesa da Escola Pública elaborou um estudo comparativo entre a Constituição Federal de 88, o PL 101/93 (1.258/88 - Câmara), o PL 101/93 - Substitutivo Cid Sabóia (CS) e o PL 101/93- Substitutivo Darcy Ribeiro (DR) que apresenta as diferenças substanciais existentes.

I- Concepção de Educação

Em relação à concepção de educação os documentos em estudo mantêm o que propõe a Constituição, ou seja, a educação é concebida para além dos muros escolares : " A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais."

II- Dos princípios e fins da educação nacional

Neste título, observa-se uma nítida diferença no que se refere à concepção de cidadão e cidadania. O PL 1258/88 define a educação enquanto instrumento de promoção e exercício da cidadania, apontando para um determinado projeto de sociedade contrário a esse em que vivemos. Tanto o substitutivo CS quanto o DR não assumem esse compromisso, mantêm-se as prerrogativas constitucionais.

III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar

O PL 1.258/88 (Câmara) e o Substitutivo Cid Sabóia respeitam o que determina a Constituição no que se refere à obrigatoriedade do Estado em garantir o ensino público e gratuito em todos os níveis.

O Substitutivo Darcy Ribeiro rompe com os princípios da obrigatoriedade e gratuidade quando define que o dever do Estado com a educação será efetivado

mediante a garantia do acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Dessa forma, abre espaço para a privatização dos demais níveis de ensino. (art. 4o.- I, II, III) e ao permitir a cobrança de taxas escolares.

Quanto ao princípio da gestão democrática, Darcy Ribeiro limita-se a repetir o art. 206 da Constituição, enquanto que o PL 1.258/88 e o Substitutivo Cid Sabóia, além de respeitarem o que define a CF, abrem espaço para a construção de idéias e negociações políticas ao nível de outros sistemas, inclusive da rede particular.

No que se refere à valorização profissional, o PL 1.258/88 e o Substitutivo CS respeitam a Constituição e apresentam um detalhamento quanto a sua operacionalização. (art. 80 CS- e art.93 PL 1258/88). Já o Substitutivo DR, restringe-se ao que define a CF, excluindo o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e aponta a criação de Regime Jurídico específico (art. 206 CF-V) e (art.3º - VII - DR).

Um outro ponto importante a considerar nesse título, refere-se a universalização da Educação Básica (infantil, fundamental e média) definida nos PL 1258/88 e Substitutivo CS, respeitando o que está garantido constitucionalmente (art.208). Tal universalização observa-se por : não existência de limite de idade para acesso a qualquer nível, grau ou modalidade de educação; garantia de cursos noturnos com metodologia própria, no entanto, caracterizando-se como curso regular e de qualidade; apoio à promoção da educação extra-classe. O Subst. DR define o município como o poder que tem responsabilidade de fazer a chamada escolar para o ensino fundamental o que se considera positivo. De outro lado, retira da educação básica a educação infantil voltando a situação que temos hoje que é a desobrigatoriedade do Estado com esse nível de educação. Ainda mais, explicita com clareza que só o ensino fundamental será obrigatório e gratuito e aponta para uma progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (art. 4o.- I, III),tal como no Subst. CS, art. 6o. parág. 5o. Um outro aspecto que considera-se como retrocesso, refere-se ao atendimento educacional a portadores de necessidades especiais preferencialmente na rede regular de ensino o que é comum nos CS , DR e no PL 1.258/88. Darcy Ribeiro, inclui nesse título, além do conjunto de direitos(art. 6o.- I, II,) os deveres dos pais e responsáveis (art. 7o.- I, II) o que pode ser considerado como um ponto positivo.

IV- Da Organização da Educação Escolar

Neste título, tanto o Substitutivo CS quanto o PL 1.258/88 garantem o princípio de Sistema Nacional de Educação ao tratarem a organização educacional articulando os níveis federal, estadual e municipal, além da rede particular. O Subst. DR rompe com a idéia de Sistema Nacional quando trata isoladamente os três níveis de ensino. Amplia o que está definido no art. 87 da CF e acentua o poder do MEC e do Ministro da Educação que passam a concentrar em si a definição das políticas para o setor educacional. Ainda mais, o Subst. CS e o PL 1.258/88 definem o Conselho Nacional de Educação como órgão articulador e normativo dos sistemas de ensino e o Fórum Nacional como instância de articulação e consulta. Note-se que o Subst. CS já coloca como obrigatória a criação de câmaras setoriais dentro do Conselho Nacional (art. 22 parágraf. 4o.). O Subst. DR não contempla essas instâncias : Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional. A omissão permite maior concentração de poder no MEC, o que aliás já se observa claramente na Medida Provisória (MP) 938 que cria o Conselho Nacional com Conselhos Setoriais distintos para o Ensino Básico e Superior.

V - Da Educação Básica

Neste título ocorre o seguinte: há convergência quanto à compreensão de que a educação básica seja formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio. A diferença reside nos seguintes aspectos : o subst. DR não garante a obrigatoriedade da ed. infantil e do ensino médio.

Enquanto o PL 1258/88 e o Subst. CS garantem matrícula em qualquer série do ensino fundamental excetuada a primeira do ensino médio. O Subst. DR fala em classificação, em qualquer série, exceto a primeira do ensino fundamental (art. 22- II). Essa proposta do subst. DR aponta para os exames seletivos desde o ensino fundamental que poderá levar ao retorno dos antigos exames de admissão;

O PL 1258/88 e o Subst. CS apontam para o oferecimento do ensino fundamental em tempo integral (art.22 parágraf. único - CS) e (art.29, parágraf. único do PL 1258/88); o Subst.DR embora mantendo a obrigatoriedade do ensino fundamental a partir dos sete anos, o divide em ciclos, ou seja, o primeiro caracteriza-se pela organização de turmas unidocentes (antgo primário) e o segundo é definido por estar a cargo de docentes especializados por componente curricular (antigo ginásio). Essa proposta abre espaço para que os oito anos seguidos, na prática, não sejam obrigatórios

(art.28, párag. 1º, I e II). Uma outra diferença reside no fato de que o Subst. DR faculta a ampliação do ensino fundamental para nove anos, se a criança ingressar aos seis anos.

Quanto aos currículos escolares, tanto o PL 1258/88 quanto o Subst. CS apontam que sua organização deve caber a cada instituição de ensino, observado o disposto na Lei e as diretrizes do Conselho Nacional de Educação. O Subst. DR define que os currículos escolares serão estabelecidos pela União, reforçando a idéia de currículo nacional, o que será fundamental para a realização das avaliações nacionais tão propaladas pelo MEC.

Em relação ao ensino médio, o que se pode observar é que as propostas contidas no Subst. DR volta à dualidade da educação neste nível, retrocedendo à década de 40 quando se efetivaram dois sistemas diferenciados : um geral, pela via da escola para a formação de dirigentes; outro profissionalizante, pela via das agências de formação para os trabalhadores. A questão da dualidade se observa através de : instituição dos dois ciclos no ensino fundamental; reintrodução das modalidades "técnica" e "continuada" no ensino médio; instituição do pós-médio como " alternativa de ensino superior"; redução da formação dos profissionais da educação aos Institutos Superiores, não necessariamente universitários, abertos a todos os profissionais que pretendem ser professores mediante estudos adicionais. Com isso, nega a definição epistemológica à educação , ao separar educadores de pesquisadores; reinstala a idéia de ensino supletivo através dos exames de madureza. Essas propostas rompem com o preceito constitucional, ao reforçar as idéias de alijamento da educação básica para os trabalhadores e de descomprometimento do Estado com a expansão da gratuidade do ensino em todos os níveis. Além disso reintroduz na Lei o ensino técnico como objetivo em si do ensino médio.

Em síntese, o que cabe dizer é que o Subst. DR empobrece as propostas para o ensino médio, contidas no PL 1258/88 e Subst. CS, ao reduzi-lo em seu substitutivo a apenas dois artigos onde as concepções são apresentadas de forma muito vaga.

VI- Ensino Superior

É neste nível de ensino, sem dúvida, que as perdas em relação ao PL 1258/88 e Subst. CS são mais significativas e demolidoras.

O Subst. DR cria o pós-médio ao nível do ensino superior (art.39), sem definir o significado deste nível de ensino. O pós-médio deveria ter como característica o aprofundamento da formação básica (geral e tecnológica) obtida no ensino médio e não como forma de pseudo aquisição do ensino superior; define a autorização e reconhecimentó de cursos, bem como, credenciamento de instituições de ensino superior, com tempo limitado, sendo renovados periodicamente após processo regular de avaliação. Tal avaliação institucional se apresenta sob uma concepção centralizadora, não definindo quem participará desta avaliação nem a sua periodicidade. Perdem a autonomia e prerrogativas as instituições avaliadas desfavoravelmente, até serem sanadas suas deficiências, porém não define prazos nem meios e nem os responsáveis pela solução dos eventuais problemas o que aparece de forma clara nos PL 1258/88 e Subst.CS.

Permite às instituições de ensino superior fornecerem certificados de Estudos Superiores Parciais de diferentes níveis de abrangência, àqueles que cursarem pelo menos cinco disciplinas correlacionadas. Tal prerrogativa reduz a concepção e natureza do Ensino Superior ao criar diferentes tipos de ensino superior e oferecer qualificação parcializada. (art.45-Subst.DR).

Institui, como está previsto na MP 967/95, o Exame para Concessão de Registro Profissional nas áreas de saúde física e mental, da engenharia e do direito, a ser regulamentado pela União. Esta pode ser outra forma de retirar a autonomia da universidade e descaracterizar a formação acadêmica. Além disso, os Resultados do Exame podem condicionar a autorização e reconhecimento de cursos, bem como, o seu credenciamento e em última instância, avaliar as instituições de ensino superior, diferenciando a alocação de recursos. (art.46-DR).

Tanto quanto o Subst. CS, o Subst.DR faculta a criação de universidades por campo especializado de saber. Além disso, recupera a idéia dos Centros de Excelência ao considerar como universidades, aquelas que tenham : produção intelectual institucionalizada pela atividade de pesquisa; maioria do corpo docente em regime de tempo integral - não há referência à dedicação exclusiva - e com titulação em nível de Mestrado e Doutorado. O regime de trabalho em tempo integral, pode levar ao sistema do professor horista, que acaba com o tempo para a pesquisa e para a preparação de aulas, rompendo com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (art.47-DR).

Legitima o financiamento externo para o ensino superior público, que revela o descompromisso do Estado com o Ensino Público e Gratuito. Ainda mais, estabelece Estatuto Jurídico Especial para universidades, no que se refere à estrutura, organização, planos de carreira e regime jurídico de seu pessoal. A partir desse regime pode-se supor o fim da isonomia salarial e a revogação do regime jurídico único, que, embora sendo garantias constitucionais, nos remetem a perguntar: com quem vamos negociar? com o Reitor? como fica a estabilidade funcional? (art. 48 e 49-DR).

Quanto à gestão democrática, observa-se uma concepção diferenciada em relação ao PL 1258/88 e CS, ao centrar nos docentes a responsabilidade sobre a gestão universitária, ao definir que em qualquer caso da gestão os docentes deverão ocupar 70% dos acentos em órgãos colegiados e comissões, na elaboração e modificações estatutárias e regimentais e, ainda, na escolha de dirigentes (art.52 - DR).

Um outro ponto importante a ser considerado refere-se à formação de docentes para atuarem na educação básica, que no Subst.DR, deverá ser feita preferencialmente em Institutos Superiores de Educação e não em cursos de graduação como está previsto no PL 1258/88 e Subst. CS. Cabe destacar a diferenciação que se estabelece quanto à concepção de formação de docentes que no Subst. DR se divide em formação de intelectuais e de trabalhadores, quando diz que os Institutos de Educação Superior não serão necessariamente vinculados à Universidades. Ao considerar que o Ensino Superior destina-se a formar cientistas e pesquisadores de alto nível, dispensa o rigor da formação e da apropriação de metodologias adequadas à produção do conhecimento em educação no processo de formação dos docentes para a educação básica e mais, descompromete as IFES com a formação de licenciados, entre os quais o Pedagogo, nas diversas áreas do currículo. Ainda, descaracteriza as Licenciaturas, ao propor a oferta de programas de adaptação e de formação em serviço para portadores de diplomas de ensino superior que queiram se dedicar à educação básica.(art.55-DR).

Em relação à valorização profissional, o Subst. DR se compatibiliza com o PL 1258/88, o Subst. CS e a CF ao referir-se a Piso Salarial Profissional e não a Piso Nacional Unificado o que garantiria a Isonomia Salarial.

A aprovação do Parecer no. 301/05 da Comissão de Constituição e Justiça no Senado foi noticiada no dia 05/05/95, pela Folha de São Paulo, no dia seguinte da sua aprovação, fazendo alguns destaques que parecem significativos. O primeiro trecho da matéria veiculada diz: *"O projeto de LDB (Lei de Diretrizes e Bases) da educação, aprovado ano passado na Câmara, depois de quatro anos e meio de*

discussão foi virado do avesso ontem no Senado. " (Folha de S.Paulo, 05/05/95, Cad.3 p.4).

Continuando, a notícia mostra o que a proposta alternativa do Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) exclui, apontando entre outros aspectos: o plano de carreira de magistério, a vinculação das bolsas de pós-graduação aos salários dos professores, a autonomia financeira e patrimonial de instituições públicas de ensino, a indicação dos membros do Conselho Nacional de educação por entidades de professores e estudantes, o caráter deliberativo do Conselho etc... Na sequência afirma o jornalista " *O projeto do senador elimina regras que ele e o Ministro Paulo Renato Souza (Educação) consideram corporativistas.*" E a matéria encerra noticiando que : " *A proposta alternativa de Darcy Ribeiro (substitutivo) vai agora receber emendas e ainda terá de passar pela Comissão de Educação e pelo plenário do Senado. Se passar por essas duas etapas, volta para a Câmara em regime de urgência (direito a entrar na frente de outros projetos que aguardam, há mais tempo, o dia de entrar no plenário) para ser votado. No governo, que apóia o substitutivo, espera-se que este processo leve quatro meses.*" Na última linha, afirma que nenhum senador da Comissão de Constituição e Justiça votou contra a aprovação do substitutivo, quando no Diário do Congresso Nacional está registrado o voto contrário do Senador Lauro Campos.

A estreita relação entre os interesses do senado e do governo, tem ficado explícita durante a tramitação da maioria dos projetos de lei aprovados pelo senado, durante o 1º semestre de 1995, inclusive todas as emendas constitucionais. No caso particular da educação deixa ainda mais evidente, de que modo vem se articulando organicamente a ação do bloco no poder, tanto no legislativo como no executivo, portanto, na sociedade política e na sociedade civil, de modo a desestruturar as bases do atual sistema educacional e, mais que isso evitar que um projeto de educação alternativo, como foi concebido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ganhe legitimidade a nível institucional.

Em lugar de uma nova LDB e de um Plano Nacional pelo qual lutaram as organizações científicas, sindicais, estudantis e de movimentos sociais por mais de quatro anos, para fortalecer um Sistema Nacional da Educação, unificando um padrão de qualidade, ampliando as possibilidades de acesso e de permanência de todos os cidadãos no processo de escolarização formal, a direção política hegemônica se coloca no sentido inverso.

A LDB é apenas um dos instrumentos de fortalecimento dessa direção subordinada ao projeto mais amplo, de caráter neoliberal, que avança através das ações do GOVERNO FEDERAL, em todos os setores da sociedade. As Medidas Provisórias editadas pelo governo, contendo matérias do Ministério da Educação e do Ministério da Administração em relação às universidades, seu funcionamento e o regime de trabalho de seus professores e funcionários são, evidentemente, parte desse conjunto de ações. Também a política de "**autonomização da escola básica**", principalmente no caso de estados das regiões menos desenvolvidas, através do II Projeto de Educação Básica para o Nordeste complementa esse quadro.

A reflexão de Mello (1992), pesquisadora e atualmente membro do staff do BANCO MUNDIAL, sobre a autonomia da escola permite clarificar o conteúdo político do projeto educacional que vem se implantando, após a ditadura, e com muita determinação pelo atual governo. *"A autonomia da escola tem que se revelar não apenas uma estratégia eficaz de melhorar a qualidade e promover a equidade. Ela tem que se tornar vantajosa quanto a seus custos e benefícios políticos, em conjunturas político-institucionais concretas, aí incluída com destaque a negociação permanente dos interesses presentes. A autonomia da escola, no enfoque deste trabalho, não pretende ser uma nova utopia educacional, mas uma estratégia possível e negociável. Por isso ele deve ser entendida como um processo que, no ritmo possível a cada correlação de forças políticas, conquiste a adesão de uns e os interesses de outros, pela vantagem que venha apresentar em termos de seus resultados: ensino de melhor qualidade para todos. Vantagens estas que podem e devem ser traduzidas em benefícios políticos e eleitorais para projetos de poder que assumam a prioridade da educação, a busca da qualidade com equidade enquanto meta, o fortalecimento da escola enquanto meio."* (Mello, 1992: 210)

A referência a escola básica não restringe a aplicação da **pedagogia de resultados** somente neste nível. A educação é, como bem expressa a autora, um instrumento valioso no processo de construção da hegemonia da classe dominante no Brasil. De tal modo esta classe tem conhecimento da sua potencialidade, que vem ao longo da história nacional, impondo seu projeto de educação para todo o país, o que não significa dizer que desenvolve uma política de educação para todos.

Durante a ditadura cumpriu-se a decisão de descentralizar o funcionamento do sistema de ensino de 1º grau pela via da municipalização, centralizando recursos e as definições sobre o seu conteúdo político-pedagógico, que revigorou o caráter dualista da escola brasileira, instaurado na década de 30, no bojo do

movimento de outra ditadura. Encerrado o ciclo de duas décadas dos governos militares, permanece o projeto das elites dirigentes e alteram-se algumas estratégias, como, por exemplo, determinando-se que a descentralização avance até ao nível das escolas, com a promessa de repasse de recursos, que a rigor poderão ser muito reduzidos, considerando-se a perspectiva de uma nova reforma tributária com tendência centralizadora; exigindo que as escolas construam seus próprios projetos pedagógicos, mesmo em condições totalmente adversas e desiguais, dos quais será impossível resultar uma educação de qualidade que assegure a equidade.

O episódio da tramitação da LDB no Brasil e das Leis Gerais de Educação na Argentina e na Colômbia recoloca a essência de um processo de correlação de forças políticas que não se encerra nos limites de cada país. Na realidade, o que há é **um bloco no poder no continente americano**, cujas alianças e composições se organizam e reorganizam em cada conjuntura. Assim foi a Ditadura na América Latina, assim se apresenta a Democracia Neoliberal, principalmente, para os países periféricos dessa região. Embora com caráter distinto, e com blocos que se constituíram a partir de diferentes frações da burguesia industrial e comercial, da oligarquia agrária e dos banqueiros, a essência do processo se mantém e na guerra de posição que se desdobra pela resistência das classes subalternizadas, as classes dominantes são ainda hegemônicas porque têm o controle do aparelho estatal e do processo de produção.

Já não existe dúvida de que " as lutas que ocorrem em qualquer dado momento da história são estruturadas pela forma de organização das relações econômicas, políticas e ideológicas. A política e a ideologia têm um efeito autônomo sobre os processos de formação de classes porque condicionam as lutas no decorrer das quais as classes são organizadas, desorganizadas e reorganizadas. " (Przeworski, 1989: 92)

No Brasil, a ideologia do "participacionismo", da "descentralização", do "planejamento participativo", do "poder local" tem sido veiculada tentando identificar essa política com uma prática democrática, para encobrir o seu conteúdo fragmentário e sua articulação com os interesses hegemônicos, tanto no período da ditadura, como no atual momento de caráter neoliberal, cujo projeto é a redução do papel do Estado, enquanto expressão de poder nacional, impedindo sua reformulação em bases legitimamente democráticas. Os limites de estruturação de um poder local em regime capitalista têm sido evidenciadas nas experiências alternativas, realizadas nos municípios de Lajes(SC), Toledo(PR), Prudente de Moraes(MG), Andradina(SP) e Boa Esperança (ES) que *" a despeito dos êxitos iniciais alcançados, que conquistaram grande*

repercussão nos anos 70, essas iniciativas não lograram se manter segundo as propostas originais. " (Davidovich, 1993: 9)

Nos anos 80, em alguns dos estados em que se elegeram os governos de oposição em 1982, como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco e mais recentemente, nos anos 90, em estados e municípios administrados por partidos de esquerda eleitos com ampla base popular, veem sendo implementados programas com participação sistemática dos cidadãos através de Conselhos, para definição de prioridades, acompanhamento e avaliação das ações do executivo e do legislativo, aumentando a transparência da administração e o seu caráter popular.

No entanto, a descentralização como política do governo federal nos setores ligados às necessidades básicas, como educação e saúde, tem sido preconizada muito mais *" como válvula de escape para a crise fiscal do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais. Tal política passa a ser, portanto, interpretada como uma forma de subtrair funções pertinentes ao Estado central, delegando-as, bem como os seus ônus, ao nível local. " (Davidovich, 1993: 8)*. Na maioria dos programas desenvolvidos observa-se também os efeitos de práticas de cooptação de movimentos sociais para delimitação de um processo participativo que busca dissimular o caráter dos conflitos sociais.

No setor da educação, o processo dos anos 80 de fortalecimento da política de municipalização incluiu estratégias nesse sentido. Em 1982, o MEC realizou dois encontros para discutir a municipalização. Em 1984, o Cenafor promoveu seminário sobre o tema⁴. Em 1986, foram realizados três encontros nacionais e um encontro por estado, reunindo os dirigentes municipais da educação sob a direção da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), organização patrocinada pelo Ministério com o mesmo objetivo. Em 1987, foram realizadas diversas reuniões da comissão executiva e do conselho de representantes da UNDIME, para encaminhamento das decisões do Fórum de Brasília (outb/86), sobre a instalação da Comissão Paritária MEC/UNDIME para discutir critérios de captação, aplicação e distribuição do salário-educação e realização de um Seminário sobre as perspectivas da educação básica para jovens e adultos.

Dessa ação conjunta MEC e Undime resultou a introdução na Constituição de 1988, do sistema municipal de ensino, que do ponto de vista do seu presidente à época, afirmava que "foi por isso que a Undime sempre lutou",

⁴ As referências completas sobre os eventos citados até 1984 estão em ÁVILA (1985)

considerando algumas avaliações acerca de programas de saúde e de alimentação descentralizados, tais como : *"maior eficácia e eficiência; maior agilidade no atendimento às demandas específicas; menor dispêndio de recursos; maior adequação às diversidades locais; maior fiscalização e, conseqüentemente, maior transparência na aplicação dos recursos públicos, dada a proximidade entre o cidadão e a autoridade."* (Oliveira, 1992: 258)

Entretanto, as avaliações sobre a municipalização, do ponto de vista dos professores não era a mesma. Em 1986, durante a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, as avaliações críticas sobre o tema ganharam destaque. *" Em janeiro de 1987, o XX Congresso Nacional da CPB (Confederação dos Professores do Brasil) realizado em Porto Alegre, com a presença de delegados de todos os estados brasileiros, discutiu a questão aprovando em plenária final posição contrária à municipalização. Essa mesma posição foi reafirmada no XXI Congresso da CPB realizado em janeiro de 1988, em Brasília."* (Hypólito et alii, 1988: 20)

Avaliações dos professores de alguns estados , onde as organizações têm se envolvido com estudos e debates, etc... mostram que as condições podem se alterar em termos de recursos, de organização e até de participação popular, no entanto, alguns elementos estruturais são comuns e determinam a reprodução de certos resultados que, mesmo distintos em termos de amplitude, guardam a mesma essência.

No Rio Grande do Sul é destacado o exemplo de Passo Fundo, que desde 1973, assumiu todas as escolas da zona rural e foi um dos primeiros também a ter o Conselho Municipal de Educação , no entanto, até 1982, o Governo Estadual, que havia transferido para o município as suas 14 escolas rurais, não havia absorvido as escolas municipais da zona urbana, como era previsto. Os recursos eram repassados com atraso e havia uma avaliação de que o Estado vinha sempre descumprindo os acordos feitos com os municípios.

A participação popular até o final da década de 80, segundo a entidade estadual dos professores (CPERS), significava *"jogar encargos e responsabilidades de manutenção de serviço para as populações municipais a exemplo do que ocorre hoje com os Círculos de Pais e Mestres das escolas estaduais, o que na verdade se caracteriza como uma pseudo-participação."* (Hypólito et alii, 1988 : 22)

Em relação ao argumento de que a municipalização permite "atender às peculiaridades regionais e locais" visando a melhoria da qualidade de ensino, o CPERS

afirmava que, *"pelo contrário, ocorre o agravamento das diferenças, por exemplo, com relação ao corpo docente e pessoal para compor os Omes. Os municípios menores e mais pobres não contam com agências formadoras de professores, não têm Planos de Carreira de Magistério e os poucos que têm apresentam enormes diferenças entre si."* (Hypólito et alii, 1988 : 22)

Em São Paulo, em estudos mais recentes de Oliveira (1992) e Perez (1994), as iniciativas de municipalização são analisadas. Segundo Oliveira, o programa de municipalização da merenda escolar avaliado no "Encontro Estadual sobre Merenda" foram discutidas propostas de alteração do decreto que o instituiu, porque os representantes municipais consideravam que as obrigações do Estado não estavam bem definidas, tanto que a sua participação nos gastos havia decrescido de 75% em 1985, para 33% em 1990. Comenta Oliveira, que *"para obter a adesão dos municípios ao programa, utilizou-se da já conhecida fórmula de iniciá-lo com recursos e aos poucos ir diminuindo a participação estadual. Com isto, a população acostumou-se com o serviço e o Município encontra-se de mãos atadas, tendo que suprir a parte estadual para não romper o convênio."* (Oliveira, 1992:212) Ainda assim, o autor diz que os municípios não denunciaram o convênio dada a precariedade da merenda centralizada e pelo fato do programa ter melhorado a merenda em qualidade e quantidade para os alunos.

O programa de Municipalização das Construções Escolares, institucionalizado em 1985, criou um sistema de adesão voluntária, através do estabelecimento de convênios, pelo qual são repassados recursos para os municípios que assumiam a execução da obra ou a contratação de terceiros. Os resultados foram considerados satisfatórios em muitos municípios, pela redução dos custos e aceleração dos prazos de realização das obras, entretanto, noutros municípios os custos se elevaram e os municípios apresentavam queixas quanto a necessidade de atualização dos preços, durante a execução das construções, dado o processo inflacionário e os atrasos de cronograma de desembolso.

Esse programa foi desativado em 1987, depois de ficar o programa de construções vinculado a duas secretarias estaduais, apresentando enormes dificuldades. O programa foi reativado, a partir do Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (PME) em setembro de 1989. Este programa prevê convênio único entre o Estado e os municípios para as seguintes áreas de atuação: construções, reformas e ampliações de prédios escolares, manutenção de prédios escolares, merenda escolar, material de apoio pedagógico, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares,

integração do currículo à realidade da escola, assistência ao aluno e outros. Foi definida a criação da Comissão Municipal de Educação. O programa foi lançado com ampla divulgação feita pelos meios de comunicação e os professores através de suas entidades de classe reagiram contrariamente ao programa, receiando que houvesse uma transferência de todo o pessoal para a rede municipal.

O resultado do programa mostra que:

"77,71% dos municípios conveniados têm até 20.000 habitantes. ... Na faixa dos 20.000 aos 50.000 habitantes, o percentual foi de 15,54% de conveniados.... Nos municípios com população acima de 50.000 habitantes observa-se que a participação dos conveniados é inferior aos demais. Nenhum dos municípios com população acima de 500.000 habitantes participa do programa. Vários são os fatores que determinaram a adesão ou não dos municípios ao Programa. Dentre eles, estão : pressão das entidades de classe do magistério contrárias ao Programa, a pressão que exercem é maior nos municípios médios e de grande porte; municípios administrados pelo PT, já de início, posicionaram-se contra o Programa, não nos esqueçamos que dentre os 6 mais populosos do Estado, 4 têm administração petista; descrença em realizar convênios com o Estado, na área da educação, tendo em vista que este não cumpre em dia suas obrigações; municípios menores têm, em geral, pouca arrecadação, em consequência a adesão ao Programa significa a realização de obras, o que traz prestígio político aos prefeitos; os municípios menores são mais vulneráveis às pressões políticas do governador e do deputado da região; e em alguns casos, como o do Município de Valinhos, a Câmara Municipal fez alterações significativas no convênio-único, as quais não foram aceitas pelo Estado. "(Oliveira, 1992: 237-238)

O programa basicamente concentrou-se no aspecto das construções e as críticas ao programa apontam a não institucionalização de uma Comissão Central que seria encarregada de acompanhar e avaliar as suas ações; o não envolvimento da supervisão do estado nas ações deflagradas; o desenvolvimento de apenas duas de suas ações, sendo que a referente aos materiais áudio-visuais não atingiu mais que 50% dos municípios conveniados.No que diz respeito às Comissões de Educação houve registro

de que na maioria dos municípios não houve sucesso , ou não chegaram a se implantar, sendo que nas existentes, apenas a questão das construções foi debatida.

A outra medida, mais recente, tomada pelo Estado de São Paulo foi a criação do Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI) em setembro de 1990, definindo responsabilidades compartilhadas entre o estado e os municípios. O estado, através da Secretaria de Educação, fica responsável pela construção do prédio escolar, por meio de administração direta ou indireta. Além disso, destinaria aos prédios escolares mobiliário, material variado, utensílios e acessórios das instalações existentes nos mesmos. Os municípios, por sua vez, assumiriam : doação de terrenos para as construções escolares, criação, instalação e funcionamento das escolas que passarão a integrar a rede municipal; alocação de recursos humanos e materiais, realização de reformas de emergência e devem permitir a verificação dos imóveis por representante credenciado da Secretaria. A vigência do TC é de cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Segundo Oliveira, este programa avança mais que os anteriores do sentido da municipalização, assemelhando-se à experiência de Minas Gerais, no entanto, o programa teve baixíssima aceitação, sendo que até julho de 1991, apenas 36 municípios haviam assinado a Carta de Intenção. Como as responsabilidades do município seriam muito ampliadas, houve uma dificuldade de aceitação, inclusive tendo causado estranheza o seu lançamento no final do mandato do governo, às vésperas da realização do primeiro turno das eleições., sem que houvesse garantia da sua continuidade.

À primeira vista pode parecer que a municipalização pudesse mais facilmente ser realizada em São Paulo, dado o grau de desenvolvimento do estado e de suas organizações, assim também como pelo volume de recursos arrecadados que é muito superior aos demais, dada a alta concentração de produção industrial, principalmente. Entretanto, é nesse contexto, portanto, que se tornam mais evidentes as causas estruturais do processo de sonegação da educação de qualidade às classes populares, seja pela via da organização estadual, seja pela via da rede municipal.

Na tese de Perez (1994) , os dados da escolarização da população pobre são contundentes : 11% das crianças de 10 a 14 anos estão fora da escola (373.515), sendo 64% delas oriundas de família com renda inferior a 1 salário mínimo. 6% dos adolescentes de dez a quatorze anos trabalham e 8% combinam estudo com trabalho. (Perez, 1994: 174)

Segundo o autor, *"o sistema educacional paulista não atende igualmente aos indivíduos, apesar de sua intensa expansão da oferta e de sua consolidação institucional. Não há igualdade na conclusão da escolarização básica e a continuidade dos estudos fica circunscrita a uma pequena parcela da população. Vimos também onde são recrutados os excluídos.*

A distribuição desigual da escolarização funda-se basicamente nas diferenças de classe social e renda. São os indivíduos situados nos patamares inferiores da estrutura social que recebem menos anos de escolarização e, conseqüentemente, vêm reduzidas as possibilidades de acesso aos níveis mais altos do sistema." (Perez, 1994 : 177)

Nem mesmo as inúmeras medidas para a definição das competências de cada esfera permitiu resultado superior ao padrão geral do país. Diz Perez, que a relação entre essas instâncias é secundária e muito mais frequente quando existem conveniências partidárias para que ela se estabeleça. Apenas foram sistematizadas algumas transferências de responsabilidade nos anos 80, como analisou Oliveira.

O que se destaca em São Paulo , como também na maior parte dos estados mais desenvolvidos, é a organização dos educadores que têm, de algum modo, modificado as condições de trabalho independentemente de uma política educacional mais avançada ou não, definida pelo Estado. Na realidade são outros componentes culturais do contexto que possibilitam um maior poder de barganha por parte dessa categoria. No entanto, esse processo não se dá sem a reação dos órgãos governamentais ligados ao setor, especialmente, a própria Secretaria de Educação, cujo corpo técnico desenvolveu *"estratégias de sobrevivência aos conflitos e mudanças político-partidárias, ocorridas com frequência a cada alteração de Secretário ou nas mudanças de governo, reforçando o ' conservadorismo dinâmico' . "* (Perez, 1994 : 183).

Embora os salários estejam efetivamente defasados pela implementação da medida de fixação de percentual do CSM para essas despesas, os professores conseguiram alguns benefícios, como : aumento de horas-atividades, trabalhadas fora da escola, sem nenhum controle; abono de faltas ; contagem de tempo corrido; facilidades para tirar licença médica, afastamentos, comissionamentos, readaptação; ampliação de hora atividade e mudanças na jornada de trabalho.

É claro que esse benefícios dificilmente poderão ser alcançados pelos professores de todas as redes municipais e, isto explica parte da resistência dos

professores de São Paulo aos programas de municipalização, além da sua crítica ao agravamento das desigualdades de condições de oferta do ensino, tornando sempre mais distante a redução das desvantagens impostas às crianças e adolescentes já excluídos em termos de emprego e renda.

De todo modo, as avaliações diferenciadas e, muitas vezes divergentes, sobre a questão da municipalização mostram a complexidade do objeto de estudo e as diversas formas de apreendê-lo.

Do ponto de vista de Sobrinho (1994:7), a gestão democrática prevista no art. 206 da Constituição Federal " *se encaixou perfeitamente no movimento de descentralização e de maior autonomia dos municípios. Ela permite a participação de segmentos envolvidos no processo educacional e retira as decisões sobre o dia-a-dia das escolas de setores dentro das Secretarias de Educação, que por estarem longe das escolas, não demonstram muito compromisso com seu funcionamento. Coloca a escola como centro do processo de melhoria da qualidade de ensino.*

A maioria dos estados brasileiros estão caminhando na direção de concessão de maior autonomia para as escolas. Uns avançam com maior velocidade, envolvendo toda a rede estadual, enquanto outros avançam mais lentamente, fazendo experiências em um conjunto de escolas antes de expandir para toda a rede. A autonomia concedida abarca as áreas pedagógica, administrativa e financeira, com diferentes instrumentos, processos e amplitude."⁵

A partir de estudos realizados pelo IPEA sobre as formas de colaboração que têm se estabelecido entre os estados e municípios para enfrentar a escassez de recursos e as mudanças institucionais, Sobrinho identifica três dimensões do regime de colaboração.

A primeira é a colaboração na forma de assistência técnica e financeira para a expansão e melhoria dos sistemas municipais. É ainda aquela visão de dependência dos municípios às Secretarias de Educação. A assistência se dá nas áreas pedagógica, de capacitação de recursos humanos, planejamento, estatística, etc... As Secretarias de Educação repassam também recursos para construção, reforma, ampliação, equipamento e mobiliário da rede." (Sobrinho, 1994:10)

⁵ As experiências de democratização do ensino em 15 municípios brasileiros divulgados na coleção Educação e Desenvolvimento Municipal publicada pela CENPEC, com apoio da Unicef e do MEC permitem analisar a dimensão desse processo em termos da sua diversidade. O exemplo das cooperativas escolares criadas em Maringá e as implicações posteriores dessa medida também permite avaliar, embora parcialmente, a amplitude política dessas medidas.

Nessa dimensão concretiza-se apenas a colaboração do Estado para o Município, sendo inexpressiva a sua contrapartida, mas o modelo de assistência técnica e financeira é diferente do que foi utilizado na década de 70 e 80, porque, segundo Sobrinho, já não existe o propósito de estabelecer uma uniformidade de conceitos e propostas.

Na avaliação do IPEA, praticamente a maioria dos estados do Nordeste (Alagoas, Sergipe, Paraíba, Maranhão, Piauí e Bahia) estão nessa dimensão, sendo identificado um processo de estadualização do ensino fundamental, dado que o Estado tem gradativamente assumido os encargos da expansão do ensino de 1º grau, participando com pessoal capacitado, orientações técnico-pedagógicas, material permanente e de consumo e capacitação de pessoal das prefeituras, enquanto o município participa com a infra-estrutura.

A segunda dimensão do regime de colaboração:

" caracteriza-se como a busca de uma racionalização da estrutura, do uso dos recursos humanos e financeiros. Há nela dois caminhos já mais ou menos estruturados.

No primeiro os estados trabalham na perspectiva de gerir de forma conjunta o sistema de ensino público no Estado: os municípios se encarregam de gerir as séries iniciais do ensino de 1º grau (1a. a 4a. séries) e os estados se encarregam das séries finais (5a. a 8a. série). Em alguns estados esta divisão é diferente : os municípios se encarregam de manter o ensino nas áreas rurais, geralmente de 1a. a 4a. séries e os estados se encarregam do ensino no meio urbano, geralmente de 1a. a 8a. séries.

Nesse modelo os estados se comprometem a transferir recursos financeiros aos municípios, além de, em muitos casos transferir também patrimônio. Esta divisão de atribuições baseia-se em critérios, em indicadores, o que sinaliza um modelo mais racional do que o anterior. Procuram atender a todos os municípios. Os processos são sistemáticos.

No segundo os estados e municípios atuam em todas as séries do ensino fundamental. A dimensão de sua atuação depende de sua capacidade financeira. Se o município não tem condições

financeiras, a expansão do atendimento e melhoria da rede fica por conta do Estado, ficando sob a responsabilidade do Município manter a rede existente.

Este modelo baseia-se também em critérios e indicadores, principalmente indicadores financeiros. É o modelo que mais abertamente admite e trabalha no contexto concorrência. não pretende orientar ou enquadrar os municípios, mas apenas fazer uma distribuição de encargos em função da capacidade financeira de cada um." (Sobrinho, 1994: 12)

O exemplo da primeira vertente desse modelo tomado por Sobrinho é o Estado de Santa Catarina que ao constatar o crescimento da oferta de ensino de 1º grau por parte dos municípios, decidiu organizar o processo de municipalização, primeiramente, abrangendo as quatro primeiras séries ministradas nas escolas isoladas, escolas reunidas e grupos escolares. Depois estendendo a todo ensino de 1º grau, excetuando os colégios estaduais onde há 1º e 2º graus. O Estado pretende se concentrar na oferta do ensino médio.

Para concretizar esse processo, realiza-se a negociação com cada município ou com a participação da Federação dos municípios (Fecam). Para que se formalize o convênio entre o Estado e o Município é requisito que a Câmara de Vereadores conceda autorização.

As responsabilidades conjuntas assumidas pelas duas esferas são :

- "- universalizar a assistência prestada a toda a população municipal com plena garantia na qualidade igualitária dos serviços prestados;*
- elaborar, em conjunto, programas anuais de trabalho integrados com detalhes sobre metas, objetivos, cronogramas, mecanismos de controle e avaliação;*
- assumir compromisso mútuo de aperfeiçoar o processo de relacionamento entre os serviços públicos e a rede privada, garantindo o estreitamento das relações de cooperação;*
- estabelecer condições mínimas para: o ingresso, capacitação, reciclagem em serviço e avaliação do desempenho do pessoal do Estado e do Município e a definição de uma política única de classificação de*

cargos e valores de vencimentos e salários entre o Estado e os municípios, buscando-se a isonomia e a valorização do serviço público;

- elaborar e desenvolver programa de fiscalização conjunta da área tributária."

Ao lado dessas ações, a Secretaria de Educação estabeleceu uma sistemática de assessoramento técnico-pedagógico aos Órgãos Municipais de Educação, de modo a unificar informações e garantir a qualidade do ensino nas escolas da rede municipal.

Na segunda vertente deste modelo, Sobrinho apresenta a experiência de Minas Gerais, que decidiu adotar a via da descentralização, concedendo maior autonomia financeira, pedagógica e administrativa às escolas. Foi realizado também um processo de integração entre Estado e municípios para racionalizar a oferta de ensino de acordo com os recursos disponíveis, dado que havia sido constatado que o Estado assumia uma oferta maior de vagas com uma receita insuficiente, enquanto alguns municípios com uma rede de pequeno porte, têm recursos para oferecer melhores salários, prédios e equipamentos.⁶

A metodologia adotada para o planejamento da rede integrada estabelece uma relação entre o mínimo de recursos que devem ser aplicados pelas duas instâncias e a capacidade de atendimento gerada por esse montante. Isto permitiu visualizar o quadro de capacidade de cada município. Com essa identificação, foram planejadas as seguintes possibilidades de articulação entre Estado e Município :

"a) municípios onde a matrícula na rede municipal for inferior à sua capacidade de atendimento :

- contenção do crescimento da matrícula da rede estadual;*
- transferência de escolas estaduais para o município;*
- cessão ou doação de prédio, mobiliário e equipamento;*
- cessão de professores efetivos ao município.*

b) municípios com matrícula equivalente à sua capacidade mínima de atendimento:

⁶ O orçamento do Estado de Minas Gerais para a educação é de cerca de US\$ 600 milhões anuais, excluindo os recursos do salário-educação. As prefeituras aplicando 25% da receita fiscal dispõem de US\$ 220 a 250 milhões, totalizando US\$ 820 a 850 milhões sem contar com outros recursos como o financiamento do BANCO MUNDIAL.

- repasse de recursos financeiros para o município para construção e equipamento de prédios escolares;
- cessão de professores efetivos;
- aumento de turmas nas escolas.

c) municípios com matrícula superior à sua capacidade de atendimento :

- repasse de recursos financeiros;
- cessão de professores efetivos;
- aumento de turmas nas escolas estaduais;
- transferência de escolas municipais para o Estado;
- criação de escolas estaduais. "

Além dessa estratégia de planejamento da rede, a Secretaria de Educação mantém um sistema de apoio técnico e pedagógico aos municípios que expressam nos seus Planos Municipais de Educação as suas necessidades.

Com base nesses indicadores, segundo Sobrinho, a experiência do Estado de Minas Gerais tem ficado imune à influência político-partidária.

A terceira dimensão do regime de colaboração, a partir do estudo do IPEA, foi identificada no Estado do Espírito Santo, onde o Programa de Municipalização da Oferta do Ensino Fundamental (PROMUNE) atingiu cerca de 2.273 escolas e pretende transferir as escolas para os municípios que assumiriam o seu gerenciamento e a manutenção do ensino fundamental.

A Secretaria de Educação presta assistência técnica e financeira para os municípios. O apoio técnico compreende capacitação e treinamento, construção, reforma, ampliação e planejamento da rede, currículo, teleeducação, material de ensino, avaliação, estatística. No aspecto financeiro a assistência ocorre nas áreas de pagamento de pessoal de apoio, construção, cessão e transferência de prédios escolares, currículo, teleeducação e complementação salarial de professores em alguns municípios. Para que isso ocorra é feito o cálculo de um teto em função da matrícula existente. Se o município apresentar projetos além do teto estabelecido, deve negociar com a Secretaria de Educação.

Para que se concretize a municipalização, alguns requisitos devem ser atendidos : apresentação do orçamento do município, existência de um plano municipal de educação, existência de um plano de carreira e de vencimentos, apresentação da Lei

Orgânica dos municípios, criação, instalação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

Segundo avaliação de Sobrinho, " *no Nordeste o planejamento integrado da educação, envolvendo estados e municípios, dentro do Projeto financiado pelo BANCO MUNDIAL, poderá, a curto prazo contribuir para uma mudança no quadro de integração entre estados e municípios, desde que se consiga romper com comportamentos ainda cristalizados.*" (Sobrinho, 1994: 21)

O estado de Pernambuco, que não consta dos estudos do IPEA, tomados como referência das atuais formas de integração entre estado e municípios, desenvolveu no período de 1988-1991, um processo de construção coletiva da política educacional do Estado, com a participação dos municípios através dos Fóruns Itinerantes regionais abertos à participação de todos os segmentos da sociedade civil.

O Estado, através da Secretaria de Educação estabeleceu uma divisão de trabalho com os municípios, encarregando-se da oferta de ensino de 5a. e 8a. série do 1º grau e do ensino de 2º grau, enquanto as municipalidades ficavam responsáveis pelo pré-escolar e as quatro primeiras séries do 1º grau. " *A unidade pedagógica e a organicidade de ações teriam que ser construídas conjuntamente pelas duas esferas, no âmbito de uma cooperação técnica fundada na troca de experiências e na ajuda mútua, tendo como fulcro o desenvolvimento de políticas pactuadas no Plano Estadual de Educação. A serviço da construção dessa unidade, vários canais institucionais foram criados, tanto no nível das instâncias decisórias como ao nível técnico. Dentre os mesmos, destaque deve ser dado aos que se seguem:*

- a) *Fóruns Itinerantes, periódicos, de âmbito regional, destinados a acompanhamento e avaliação da execução do Plano Estadual, bem como ao debate de questões locais, regionais e nacionais, valendo registrar a ampla adesão dos municípios para a discussão sobre o capítulo da educação na Constituição Federal, sobre as propostas para formulação da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sobre a educação e a Constituição Estadual.*
- b) *Fóruns Itinerantes Temáticos, de âmbito também regional, de conteúdo eminentemente pedagógico. Dirigidos ao corpo docente estadual e municipal, tais Fóruns significaram um espaço democrático para a discussão de questões específicas como as políticas de ensino - alfabetização, 1º grau, 2º grau, ensino agrícola, educação física, educação artística, educação*

especial, qualidade do livro didático, proposta de reforço aos cursos de formação para o magistério e sua articulação com o Programa Logos II, operacionalização da política de capacitação docente em serviço, avaliação dos laboratórios de apoio didático e sua reestruturação, educação sexual na escola, entre outras.

c) Reuniões anuais do Colegiado de Direção da Secretaria com o conjunto de titulares dos órgãos de educação dos municípios, independentemente de inscrições político-partidárias, para troca de informações e debate sobre temas de interesse comum, como critérios para renovação ou extinção de convênios, formas de operacionalização da política de planejamento do uso e da expansão da rede escolar pública, entre outros assuntos relevantes para a articulação das duas esferas administrativas " (Oliveira, 1991: 58)

O cerne da política educacional diferenciada parece residir principalmente na compreensão de uma outra concepção de gestão educacional baseada nas formas colegiadas de trabalho. A proposta de democratização do processo de planejamento, coordenação, e gestão deveria incidir como um vetor na redefinição da prática da organização da estrutura educacional do Estado. Para que isso ocorresse a forma colegiada foi se implantando em todas as instâncias de direção da Secretaria, criando-se o Colegiado de Diretoria, Colegiado Ampliado de Direção, Colegiado das distintas Diretorias e Departamentos - para que se produzissem os debates sobre a escola, o ensino, a comunidade, que permitisse a formulação de políticas para a melhoria da escola pública, propostas e avaliadas, a partir dos limites e das possibilidades governamentais.

Diante dessa situação de desconcentração do poder institucionalizado na Secretaria, diz Weber :

" entende-se a enorme resistência expressa por técnicos do BANCO MUNDIAL, nas sucessivas reuniões realizadas com vistas a definir prioridades e metas educacionais e administrativas, passíveis de financiamento externo, na região Nordeste, quando se defrontavam com uma proposta concreta de reestruturação de aparato técnico-burocrático de uma Secretaria de Educação. De fato, era difícil para aqueles técnicos entenderem que eficácia e eficiência não constituem, em si mesmos, objetivos da máquina administrativa, mas que os

padrões de gerência têm que, necessariamente, coadunar-se com os objetivos maiores de uma política educacional, eles mesmos expressão de um projeto político-social mais amplo, construído coletivamente.

A contestação, por parte da Secretaria, de encaminhamento meramente técnico de reformas administrativas, no âmbito educacional, a serem realizadas, de preferência, sob a orientação de consultorias estrangeiras, com larga experiência no ramo, de um lado alijou Pernambuco de qualquer conversação sobre possíveis financiamentos externos. " (Weber, 1991 : 42-43)

Para Weber, o salto de qualidade a ser dado pelos técnicos e dirigentes passava pelo entendimento de que as alterações da organização do sistema educacional deveriam levar em conta os resultados da avaliação crítica do seu funcionamento e o papel que *"a instância educacional ocupa no projeto político-social hegemônico seja no país, seja nas diferentes unidades da federação."*

Existe claramente, nos estudos do IPEA apresentados, uma ênfase no tocante ao aspecto técnico, em todas as dimensões de funcionamento das redes de ensino, portanto, em relação ao planejamento físico, ao planejamento orçamentário, ao planejamento técnico-pedagógico, como se de algum modo não tivessem sido esses os aspectos contemplados ao longo de três décadas nos planos de todas as instâncias governamentais. Agora, sob a ótica da modernização⁷ parece renovar-se a potencialidade desse instrumental no contexto de uma proposta de descentralização mais avançada que só poderá se concretizar pela autonomia da escola que deve alcançar o "status" de escola eficaz. Trata-se, segundo Xavier e Sobrinho, de trabalhar no sentido de consolidar a relação indissociável entre qualidade e gestão. Para isto, é fundamental o gerenciamento . *" A escola deve se transformar em uma burocracia profissional, ou seja, disposta a buscar seu espaço de decisão, ajustando a escola ao contexto e respondendo aos desafios que se apresentam ."* (Sobrinho, 1994 : 10)

⁷ *"... o conceito de modernização adquire um sentido aa vezes restritivo e concreto. Em referência ao nível das administrações locais, pode significar a introdução de inovações em distintos âmbitos: nos métodos de organização, nas técnicas à gestão e planejamento dos serviços municipais, nos sistemas administrativos, e na seleção e capacitação dos recursos humanos. Neste padrão, a finalidade das modificações é aumentar a eficiência administrativa e a eficácia social da prestação de serviços públicos a cargo do município, tornando-o uma instituição capaz de responder as necessidades sociais que estão no seu âmbito. Na atualidade, os instrumentos político-institucionais e de gestão com que contam os governos locais não lhes outorgam essa capacidade." (Borja, 1989, 495)*

Essa proposição que de algum modo nos remete à própria concepção de educação e de escola do BANCO MUNDIAL, concebida para os países em processo de desenvolvimento, deixa clara a matriz sistêmica que combina a dimensão dinâmica das mudanças internas ao sistema escolar e a dimensão da estabilidade que não pressupõe mudanças estruturais no seu ambiente externo.

Recupera-se, portanto, sob a moderna versão da gestão e do gerenciamento associados a uma proposta de descentralização fundamentada na autonomia escolar, a velha, porém eficiente, função ideológica da administração na sociedade capitalista. (Felix, 1989)

Não há dúvida de que alcançar a qualidade, a eficiência, a equidade, tem sido o sonho antigo de todos os educadores que lutam pela educação pública deste país, entretanto esses elementos não foram pensados em sua forma abstrata, mas articulados numa concepção de educação cujos fundamentos exigem que se trabalhe incessantemente no sentido de alterar a estrutura da sociedade brasileira atual. No horizonte está a perspectiva da sociedade socialista .

"Em lugar de acreditar que o socialismo morreu e que Marx fracassou, estando definitivamente ultrapassado, conforme nosso entendimento, as evidências apontam em sentido contrário. E o desmoronamento dos regimes do Leste Europeu apenas realça a consistência da tese de Marx, segundo a qual 'nenhum modo de produção desaparece antes de ter esgotado todas as suas possibilidades' e que não é possível uma solução parcial, isto é, os problemas postos pelo capitalismo só são passíveis de solução em nível global. Portanto, o que se comprova com os acontecimentos do Leste Europeu é que a tentativa de se implantar o socialismo num 'num só país' ou em apenas uma parte do mundo se revelou inviável. Fracassou, pois o socialismo como solução parcial; mas não se pode dar como comprovada a inviabilidade do socialismo como solução global . Agora, após a queda dos regimes ditos comunistas, 'o rei está nu'. Não há mais os problemas do socialismo, paralelamente, em contraponto aos problemas do capitalismo. Todos os problemas do mundo hoje são problemas do capitalismo. E precisam ser resolvidos , isto é, superados, o que implica a superação do próprio capitalismo como totalidade. E a superação do capitalismo, a partir do

desenvolvimento de suas contradições internas, é o que a prática histórica e a teoria dessa prática veem explicitando através da categoria 'socialismo'. Fora disto, a alternativa que resta é a barbárie, cujos indícios se manifestam como contraponto contraditório e com força proporcional à necessidade cada vez mais ineludível de se viabilizar as soluções preconizadas.

Eis porque é possível afirmar que o dilema da educação pública na conjuntura atual se situa entre o socialismo e a barbárie. " (Saviani, 1992 : 27)

Nessa perspectiva, há urgência em se integrar todas as universidades brasileiras, e, particularmente as do Nordeste, no contexto do debate, do acompanhamento e da redefinição dos projetos do BANCO MUNDIAL neste final de século, na dimensão ampliada do seu alcance para todas as regiões subdesenvolvidas da América Latina.

Centenas de estudos produzidos a nível do Brasil e da América Latina, (Rivas, 1990) clarificaram o caráter político do processo de descentralização da educação básica e média neste continente. Esse projeto político de algum modo vem processando a unificação de políticas educacionais para esses países, desde os anos 70, consolidando, através dessa estratégia, a articulação entre os projetos educativos e os projetos econômicos, através de formas diferenciadas de mediação desse processo que compreende uma fórmula combinada de centralização e descentralização, que portanto, não têm conteúdo em si mesmas, mas ganham significado nas diferentes conjunturas que se desdobram desde a instauração dos regimes militares.

Os estudos críticos apontam a superação da dicotomia entre centralização e descentralização na perspectiva de se construir um sistema nacional, numa dimensão de totalidade, que não se encerra no nível do município, do estado ou do país. A propósito, Gramsci ao destacar a distinção entre centralismo burocrático e centralismo democrático fornece elementos fundamentais para a superação de uma concepção teórico-prática mecanicista e reducionista.

" O centralismo democrático oferece uma fórmula elástica, que se presta a muitas encarnações; ela vive enquanto é interpretada e adaptada continuamente às necessidades. Ela consiste na pesquisa crítica de tudo o que é igual na aparente disformidade, e diferente e inclusive oposto na aparente

uniformidade para organizar e ligar estreitamente tudo o que é semelhante, mas de modo que a organização e a conexão pareçam uma necessidade prática e 'indutiva', experimental, e não o resultado de um processo racionalista, dedutivo, abstrato, isto é, próprio de intelectuais puros (ou puros asnos). Este trabalho contínuo para selecionar o elemento 'internacional' e 'unitário' na realidade nacional e local é, na realidade, a ação política concreta, a única atividade criadora do progresso histórico. Este trabalho requer uma unidade orgânica entre teoria e prática, entre intelectuais e massas populares, entre governantes e governados. As fórmulas de unidade e federação perdem grande parte do seu significado deste ponto de vista, enquanto conservam o seu veneno na concepção burocrática, pela qual a unidade deixa de existir e se transforma como que num pântano de águas estagnadas, superficialmente calmo e 'mudo', e a federação num 'saco de batatas', isto é, na justaposição mecânica de 'unidades' individuais sem nexó entre elas " (Gramsci, 1980)

CONCLUSÃO

A temática da Municipalização ocupou espaço no debate educacional, desde a década de 50, e teve como protagonistas mais destacados entre os educadores, nomes como Anísio Teixeira naquela ocasião e Paulo Freire mais recentemente. O destaque dado a esses dois intelectuais renomados coloca em evidência as nuances teórico-metodológicas que se desdobram na pesquisa e na exposição sobre este objeto.

Desde que iniciei a minha reflexão, ainda em 1986, sobre essa política educacional destinada ao ensino de 1º grau, chamou-me atenção o fato de municipalização constituir-se como tema recorrente em vários momentos da história da educação nacional e, mais que isso, o fato de se compor um amplo espectro de educadores conservadores e progressistas que, sob diferentes óticas, unificaram-se na luta pela municipalização do ensino. Contrariamente a essa tendência, observa-se um predomínio de avaliações críticas elaboradas pelos educadores com militância contínua nos sindicatos de docentes e nos partidos políticos de esquerda e identificados com o pensamento educacional progressista.

Os resultados da pesquisa realizada para a elaboração desta tese remetem-me para os primeiros ensaios que publiquei sobre a municipalização e que em sua quase totalidade foram corroborados nesta etapa de elaboração mais profunda e mais crítica. A primeira reflexão apontava a necessidade de desarticular o binômio municipalização-democratização do ensino que, embora reproduzido frequentemente nos discursos oficiais, não tem correspondência na realidade concreta, pelo menos enquanto uma tese que se pretenda generalizar. O que se constatou durante a pesquisa foi sobretudo que, apesar dos investimentos volumosos dos programas e projetos federais, sobretudo na região norte e nordeste, prevalecem as características de uma rede de escolas municipais, nas quais a qualidade alcançada é tão precária quanto a maior parte das escolas da rede estadual, sendo superior apenas em relação às escolas comunitárias, que se constituem como uma terceira rede de ensino público, destinada principalmente aos segmentos mais desfavorecidos das classes trabalhadoras, que não conseguem ingressar nas escolas municipais e estaduais.

Assim, o que se constata em termos qualitativos está muito distante do que se poderia incluir no conceito de democratização do ensino. Mesmo que o aumento de escolas tenha ocorrido, ao longo dos últimos 24 anos, considerando-se o momento da aprovação da Lei 5.692/71 que introduziu a definição de municipalização, algumas

indagações pertinentes sobre os efeitos dessa política continuam sendo intrigantes, como: “qual a constituição dos poderes estaduais e municipais para sustentar a proposta de democratização do ensino de forma radical, ou seja, que produza efeitos concretos no funcionamento da rede pública ? “. E ainda, “ qual a capacidade de organização das forças políticas articuladas com os interesses da classe trabalhadora, para obter o controle sobre a administração municipal do ensino ? (FELIX, 1986 : 32-33)

A análise crítica dos programas e projetos do governo federal demonstrou o quanto a política de descentralização favoreceu a concentração de recursos e de poder sob o controle dos mesmos grupos econômicos e políticos que se associam entre si em todos os níveis e setores da estrutura da sociedade capitalista que temos no Brasil e em toda a América Latina, com exceção de Cuba que, ao contrário dos demais países, através de um sistema mais centralizado realizou efetivamente a democratização da educação, proporcionando a todos os cidadãos, escolaridade mínima de 09 anos, atualmente em processo de extensão.

Naquele país, como ocorreu também em grande parte dos países América Latina, da América do Norte, da Europa e da Ásia, a construção de um sistema nacional antecedeu as medidas de descentralização pela via da regionalização e da municipalização. Na realidade, a burguesia necessitava fortalecer a sua hegemonia e utilizou todos os recursos disponíveis, principalmente , no setor da educação e da cultura. No Brasil, entretanto, não se alcançou a consolidação de um sistema nacional de educação com um padrão unitário de qualidade, em parte, dada a frequência de períodos ditatoriais na história do país. Esse objetivo tornou-se prioritário para o Forum Nacional em Defesa da Escola Pública durante a elaboração da Constituição em 1988 e no prolongado processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujos resultados, até o momento, foram apontados neste trabalho.

Se as forças progressistas sofreram perdas no texto final da Constituição e, mais recentemente, vêm ameaçados os princípios e as propostas de funcionamento do sistema nacional de educação que prevêem a participação ampliada da sociedade civil no Conselho Nacional de Educação e no Fórum Nacional de Educação, pela possibilidade de aprovação do Projeto de LDB do Senador Darcy Ribeiro, fica cada vez mais evidente e ressaltada a importância que tem a educação no processo de construção e reconstrução da hegemonia burguesa.

A questão da municipalização do ensino é, portanto, uma dimensão da luta pela hegemonia, e assim sendo, os setores progressistas necessitam tomar o

município e a sua rede de ensino como ponto de partida, a partir da elaboração de diagnósticos os mais completos que possam produzir, tendo como ponto de chegada a questão da educação das classes populares concebida e realizada no âmbito de um sistema nacional de educação em que a participação dos três níveis governamentais, seja integrada e concretize a escola pública do ensino fundamental destinada a todos os cidadãos brasileiros, principalmente à grande maioria dos excluídos socialmente da organização e fruição dos processos econômicos e culturais.

Nessa linha de análise é de fundamental importância que o município seja compreendido como parte constituinte de um sistema maior. Portanto, somente a articulação nacional dos municípios numa perspectiva progressista poderá possibilitar o estabelecimento de uma correlação de forças mais favoráveis ao atendimento das prioridades educacionais das classes trabalhadoras definidas num Plano Nacional de Educação. Isto significaria portanto, que a estruturação e o funcionamento de um sistema nacional de educação estão no âmbito das lutas políticas, e no plano mais geral, da organização da cultura, que é uma das dimensões da luta pela hegemonia.

E em que consiste a tarefa prática e política de construção da hegemonia ?

Para Gramsci, essa tarefa está fundada na dialética da destruição/construção, desorganização/ organização, que condiciona o processo de transformação do velho no novo, portanto da velha sociedade capitalista na nova sociedade socialista, para a qual é indispensável a escola, na qual se conceba e se realize a reunificação entre o saber e o fazer.

Essa concepção ampliada de educação, de escola e trabalho só terá sentido histórico, se efetuarmos a superação de concepções localistas, regionalistas e subordinadas ao padrão político clientelista e coronelista, predominante na grande maioria dos municípios das diversas regiões do país, onde se substituem professores da rede municipal de ensino a cada vez que se elege um novo prefeito e ele verifica que não recebeu apoio daqueles docentes.

A questão da educação nos municípios implica uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal no sentido de encaminhar soluções para os seus problemas nessa dimensão mais ampliada. As questões de currículo, de carreira do magistério, de plano de cargos e salários, de formação do professor do ensino fundamental, de integração deste nível de ensino com o ensino médio e o ensino superior deverão ser contempladas nas discussões de Fóruns Estaduais e encaminhadas ao debate

nacional no âmbito de um Fórum Nacional, de modo que a elaboração do Plano Nacional de Educação seja o resultado de uma organização e sistematização que envolva os segmentos mais significativos de educadores de todos os níveis de ensino, juntamente com os técnicos dos órgãos municipais, estaduais e federais do setor da educação.

Trata-se, portanto, de elevar o nível do ensino de todo o país, assegurando a todas as classes sociais um padrão unitário de ensino, sobretudo, daquele destinado às classes populares, que, apesar do princípio de liberdade de escolha tão decantado pelos liberais e neoliberais, não têm possibilidade de oferecer ao filho a oportunidade de frequentar a melhor escola. Com a implantação desse padrão de ensino, seria possível contribuir para uma redução das disparidades regionais, que agravam ainda mais a situação de sonegação da educação pública aos trabalhadores.

Os critérios para a construção de um sistema nacional de educação pública, gratuita, laica, de qualidade e, portanto, democrática, não podem se restringir aos procedimentos de “descentralização” adotada pelos governos como forma de transferência de responsabilidades, pois a descentralização, historicamente, não corresponde, no caso do Brasil, a um processo de democratização da educação tal como a centralização, também, não produziu esse efeito.

O balanço entre formas de administração centralizada e descentralizada resultará do processo político de construção do sistema nacional de educação. Aspectos como plano de carreira e salários, por exemplo, na avaliação das organizações dos docentes, requerem uma política centralizada para garantir uma certa unificação a nível nacional. A política de formação de professores pode ser descentralizada, a partir do desdobramento de diretrizes nacionais. Por outro lado, a questão do currículo poderá passar pela combinação de medidas de centralização e descentralização.

A definição dessa política educacional global deveria abranger os aspectos relativos à quantidade e qualidade do processo educativo, compreendendo a expansão da rede física, manutenção e custeio do seu funcionamento, a formação, seleção e condições do trabalho do professor, as relações de trabalho dentro da escola, visando a democratização da sua estrutura, a reformulação do trabalho pedagógico, incluindo a discussão de currículo e materiais didáticos, a racionalização administrativa do sistema educacional, a redefinição das relações entre a educação e a formação profissional e a redefinição das finalidades da educação, conforme as necessidades da classe trabalhadora, no sentido da transformação da realidade social.

De fato, o que se quer enfatizar é a dimensão política da administração do sistema nacional de educação, que será democrática na medida em que se inverter a pirâmide do poder, ou seja, quando a base do sistema educacional tiver a posição de comando e o topo da hierarquia, onde se localiza uma minoria de especialistas e burocratas, passar a participar a nível federal, estadual e municipal da execução de planos, programas e projetos resultantes da elaboração coletiva em instâncias da sociedade política e da sociedade civil, sendo que esta deverá assumir a direção política e cultural, na perspectiva de construção de uma sociedade democrática e igualitária.

Nessa perspectiva, diferentemente do que é tomado como pressuposto da concepção neoliberal do Estado, não ocorreria a privatização do público, mas ocorreria a subordinação do Estado aos interesses coletivos, tornando-se, assim, controlado pelas organizações das classes trabalhadoras e administrado para operar com eficiência, realizando os serviços de atendimento às necessidades dos cidadãos, sem discriminação de nenhum segmento de classe ou mesmo de classes, como ocorre no âmbito do Estado capitalista no Brasil.

A partir desses parâmetros não cabe falar da municipalização, estadualização ou federalização do ensino de 1º grau. A política da educação nacional deveria se desdobrar em ações de caráter associado entre a União, os estados e os municípios, tentando superar a regionalização que aumenta as assimetrias entre as regiões.

É oportuno resgatar a avaliação de Gramsci sobre a divisão de poderes que convém ao liberalismo político e econômico. O fortalecimento dessa divisão não ajuda a solucionar os impasses do exercício de concentração do poder na burocracia do Estado, que perpassa todos os seus níveis de atuação.

Gramsci alerta para a distinção entre centralismo burocrático e centralismo orgânico. O primeiro, diz ele, *“oculta um programa preciso de predomínio real de uma parte sobre o todo (seja a parte constituída por uma camada como a dos intelectuais, seja a parte constituída por um grupo territorial ‘privilegiado’) e aquelas que representam uma pura posição unilateral de sectários e fanáticos, e que mesmo podendo esconder um programa de predomínio (em geral de uma individualidade), imediatamente não parece ocultar tal programa como fato político consciente.”* ... *“A ‘organicidade’ só pode ser do centralismo democrático que é um centralismo em movimento, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de temperar os impulsos da base com o comando da cúpula, um inserimento*

continuo dos elementos que brotam do mais fundo da massa na cornija sólida do aparelho de direção que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências. Ele é 'orgânico' porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelar-se da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia e, ao mesmo tempo, leva em conta o que é estável e permanente, ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de se prever, etc... Este elemento de estabilidade no Estado encarna-se no desenvolvimento orgânico do núcleo central do grupo dirigente, da mesma forma que sucede em escala mais restrita na vida dos partidos." (GRAMSCI, 1980: 83)

Ainda que Gramsci estivesse elaborando essas categorias no âmbito da estrutura do Estado e dos partidos, penso que a sua utilização como referência de experiências históricas pode fundamentar uma concepção progressista e em certa medida revolucionária de administração e organização de um sistema nacional de educação, uma vez que no seu pensamento não se desarticulam as dimensões políticas e pedagógicas. Além disso, para Gramsci, os elementos específicos da produção cultural e educativa são vetores para a articulação das forças políticas no sentido da superação da hegemonia da burguesia que pretende permanecer no poder, *ad infinitum*.

Embora o pensamento neoliberal tenha sido difundido a nível mundial e disso tenha decorrido um arrefecimento do pensamento da esquerda, de certo modo, constringida pelas circunstâncias históricas imediatas que lhe são desfavoráveis, urge reafirmar que o caráter dialético da história não foi neutralizado pelo paradigma neoliberal, ou seja, embora fosse o desejo de muitos, a história em movimento não se deixa aprisionar pelo modelo. Portanto, como a realidade é rebelde e rompe com os cânones do pensamento burguês, em breve será possível vislumbrar a rearticulação dos elementos da contra-hegemonia que parecem ter sido destruídos.

Nessa perspectiva, todos os educadores que aceitam o desafio da transformação e da superação do *status quo* podem acelerar esse processo de redefinição das políticas educacionais alimentando o debate crítico e responsável sobre as medidas adotadas pelo atual governo, de forma a minimizar os seus efeitos que agravarão o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro, se nos deixarmos intimidar, acomodar e nos tornarmos indiferentes em relação à utopia da sociedade socialista.

BIBLIOGRAFIA

ABIB, Jorge José. **As secretarias de educação e a administração dos sistemas de ensino**. Brasília, MEC/SEPS, 1980.

ADUFSCAR-S.Sind. Especial -LDB: **ainda em árdua construção.Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. São Carlos, julho, 1993.

AFONSO, J. Roberto R. **Descentralização fiscal: revendo idéias**. Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 353-390,1994

AGUILLAR, Lic. Armando Arauz. **El papel del municipio en el desarrollo nacional**. VI Reunión, Grupo de Países de Centro America, México y Panamá, San José, Costa Rica, 23 al 29 de julio, 1972. Grupos de Trabajo Regionales Interamericanos sobre desarrollo de la comunidad. Departamento de Assuntos Sociales. Secretaria General de la Organización de los estados Americanos. Washington, D.C. 1972.

ALAGOAS, Secretaria de Educação e Cultura. **Programa de assistência educacional aos municípios alagoanos**. PAEMA, Maceió, 1974.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. IN: SADER, Emir (org.) Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ARELARO, Lisete R. G. **Analizando a municipalização do ensino**. ANDE, Ano 7.n.13, 1988.

A municipalização do ensino: uma avaliação inicial de sua implantação em São Paulo. Revista da Apeoesp.

Descentralização uma forma de justiça social ? ANDE, São Paulo, Ano I n.2, 1981.

A descentralização na Lei 5.692/71. Coerência ou contradição ? São Paulo, Pontifícia Universidade Católica , Dissertação de Mestrado, 1980.

_____ . **A extensão do ensino básico no Brasil : o avesso de um direito democrático**. São Paulo, USP, Tese (Doutorado em Educação), 1988.

_____ . **A extensão do ensino básico no Brasil: ainda um desafio político** . Em Aberto, INEP, Brasília, ano 7. n.39, jul/set. 1988

ARROYO, Miguel . **A escola possível é possível**. In: Da escola carente à escola possível. São Paulo, Ed. Loyola.

_____ . **Estrutura de poder local e política educacional** . Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Dissertação de Mestrado, 1974.

ASSUMPÇÃO, José Alberto de. **O município como base do desenvolvimento nacional. A defesa nacional** . Revista de Assuntos Militares e Estudo de Problemas Brasileiros. Rio de Janeiro, 1980.

AVILA, Vicente Fideles de. **No município a educação básica no Brasil**. Maceió, Secretaria de Estado da Educação, 1985.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **Impasses e perspectivas para a descentralização de políticas de educação**. Mesa Redonda.: Necessidades e impasses para a descentralização de educação brasileira - I Simpósio de Estudos e Pesquisas em Educação, Salvador, dez. 1988.

BAHL, Roy. **Design of transfers in industrialized countries**. Public Budgeting and Finance, 1986, v 6, p.3-22, winter.

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de políticas**. Washington, 1987.

_____ . Relatório no. 2815 - BR . Brasil. **Relatório de avaliação da equipe de um projeto de educação básica para o Nordeste**. Departamento de Projetos Regionais . Escritório Regional para a América Latina e o Caribe. 28 de abril de 1980.

BARANDA, Mariuza da Silva. **Retrato do município em uma perspectiva de municipalização do ensino. Um estudo de caso : o município de Niterói**. Niterói, Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 1977.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá e ARELARO, Lisete R.G. **A municipalização do ensino de 1º grau : te se controvertida**. Em Aberto, Inep, Brasília, ano 5, n.29. jan/mar. 1986.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Extensão da escola elementar no Brasil: da intenção à realidade**. Trabalho apresentado na 1st. International Conference on Education in the 90's : equality, equity and excellence in education. Tel-Aviv, Israel, 16-20, 1984.

O ensino básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas. Trabalho apresentado na Reunião do Grupo de Educação e Sociedade da CLACSO. Santiago do Chile, 24 a 27/10/1988.

Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental ? Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.80 p.51-55 . fev 1992.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988.

BORJA, Jordi et alii. Descentralizacion del Estado. **Movimiento social y gestion local**. Chile, ICI, FLACSO, CLACSO, 1986.

BORÓN, Atilio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. IN: SADER, Emir (org.). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático . Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

BRASIL - Regionalização Educacional a nível nacional: notas sobre a experiência brasileira. IN: CIEEC. Algunas reflexiones en torno a la regionalizacion em América Latina. **La Educación**, OEA n. 87. Año XXV, 1961.

BRASIL/ MEC / DEF . Coordenação de Planejamento. **Educação para o meio rural : ensino de 1º grau, política e diretrizes de ação**. Brasília, D.F., 1979.

BRASIL/ MEC/ DEF . Coordenação de Assistência Técnica aos estados e Distrito Federal. **Apresentação e implantação do projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio)**, 1975.

BRASIL/ Secretaria de Planejamento da Presidência da República/ SUDENE/ Banco do Nordeste do Brasil. **Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, vol 15. 1985.

BRASILEIRO, Ana Maria. **Relatório sobre aspectos relativos à administração do ensino de 1º grau. em estados e municípios nas regiões norte e centro-oeste.** (Acordo MEC/BIRD) Rio de Janeiro, IBAM, 1982.

BRITTO, Luiz Navarro de . **As eleições de novembro e suas consequências.** Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, UFMG, n.57, julho , 1983.

BROOKE, Nigel. **A municipalização do ensino básico em Minas Gerais : quebra e recomposição do pacto federalista .** Rev. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, v.3, n.03, set/dez, 1988.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste.** Petrópolis, Vozes, 1984.

CABRERA, Edgar Jiménez. **Neoliberalismo e identidade nacional na América Latina.** Revista Universidade e Sociedade. ANDES-SN, São Paulo, (08), ano V, fev. 1995,pp 15-26.

CALDERÓN, Jaime Dussán. **El proyecto de lei general dee educación.** Educación y Cultura, Colômbia, 1994.

CAMARGO, A. **Federalismo e inflação.** São Paulo (Brandel, papers, n.3)

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil. 1930-1970.** São Paulo, Global Ed./ Ed. da Unicamp, 1985.

CASASSUS. Juan. **La crisis como desafio a la educación.** IN: Para la crisis actual qué gestión educativa ? Unesco, Orealc, 1990.

_____. **Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo (74) : 11-9, ago. 1990

CENPEC/ MEC/ UNICEF . **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros.** Coleção Educação e Desenvolvimento Municipal, 1992.

CEPAL-OREALC . **Educación y conocimiento : eje de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile, ONU, 1992.

- CESAR, Zenite T. Ribas. **Municipalização: proposta para o desenvolvimento do ensino de 1º grau.** Terra e Cultura, Londrina 1(1): 22-6, jan, 1981.
- CILLIÉ, François S. **Centralization and decentralization. A study in educational adaptation.** New York, Columbia University, 1940.
- CMOPE. **Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe .** Linea es una publicacion de Confederação Mundial de Organizações Profissionais de Educadores (CMOPE) de circulacion restringida y no comercial. Montevideo, Uruguay. 1993.
- Congresso Nacional dos municípios Brasileiros .** Rio de Janeiro, 27 abr./5 de mai. 1957.
- Congresso Nacional dos municípios.** 13. Rio de Janeiro., 17-19 jun. 1987. Da família, da educação ,cultura e esportes, ciência e tecnologia e comunicações.
- COSTA, Heloísa Policarpo Oliveira da . **Municipalização do ensino de 1º grau : uma estratégia de municipalização.** Niterói, Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 1977.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro. 1930-1950.** Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, INEP/MEC, 1963.
- D'OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Informática e Modernização Municipal.** Artigo Anual do Relatório de Atividades, 1985.
- DALE, Roger et alli. **Education and state.** (vol. 1). Schooling and the National Interest. Great Britain. The Falmer Press., 1981.
- DAVIDOVICH, Fany. **Poder local e município, algumas considerações.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 27 (1) : 5-14, jan/mar. 1993.
- DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EDUCATIVOS, SECRETARIA GENERAL. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **La regionalización educativa en la América Latina,** La Educación, n.87, Año XXV.
- DIAS, Edmundo Fernandes . **Democracia operária.** vol 1 e vol 2. Campinas, Ed. da Unicamp, 1987.

- _____. **Projeto democrático e popular**. Revista Universidade e Sociedade. ANDES-SN, São Paulo, (8), fev.1995
- DIAS, Maria Inês Portugal . **A contradição quantidade/qualidade do ensino municipal. Um estudo das medidas pedagógicas (1975-1982)** . São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, Dissertação de Mestrado, 1983.
- DIEESE. **O desemprego e as políticas de emprego e renda**. São Paulo, Dieese, 1994.
- DINIZ, Eli. **Modernização e consolidação democrática no Brasil : dilemas da Nova República**. Vértice, 1989.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil : 1930/1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- _____. **O Welfare state no Brasil : características e perspectivas**. Campinas, Nepp , Unicamp.
- EGAÑA, Loreto e MAGENDZO, Abraham . **Marco teórico y político del proceso de descentralización educativa**. (1973-1983) IN: Guillermo Briones et alii (eds) . Desigualdad educativa en Chile. Santiago, Chile : Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1985, 91-198.
- Encontro de Educadores da Amazônia** .Belém 15/18 de maio de 1977. Municipalização do ensino : projeto prioritário do MEC.
- Encontro de Educadores da Amazônia**. Belém 15/18 de maio de 1977. A municipalização do ensino da Amazônia.
- Encontro de Secretários de Educação dos municípios (Capitais)**. Por uma educação municipalista. Recife, 1985.
- Encontro Nacional sobre ensino municipal**. Brasília. 7/9 de dez. 1975. Estatísticas educacionais e participação do município no ensino de 1º grau.
- Encontro Nacional sobre ensino municipal**. Aracaju, 5/9 de julho de 1976. Diretrizes curriculares para o ensino de 1º grau no meio rural.
- _____. **O ensino municipal e o atendimento à zona rural**.

- _____. Especificações educacionais para construções escolares na zona rural.
- III Encontro Nacional sobre o ensino municipal . Belo Horizonte , 23 a 27 de maio de 1977.
- ESTADO DO MARANHÃO. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Projeto Nordeste**. Segmento : Maranhão, São Luís, março de 1984.
- FAORO, Raymundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo, Ed. Ática, 1994.
- _____. **Os donos do poder . Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Ed. Globo, 1979. vol. 1 e vol. 2.
- FELIX, Maria de Fatima Costa. **Administração Escolar. um problema educativo ou empresarial** . São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1989, 4a.ed.
- _____. Municipalização do ensino : instrumento de democratização ? **Revista Didática**, São Paulo, Unesp, n. 22/23, 1986/87.
- _____. Municipalização do ensino de 1º grau : uma proposta de democratização ou de sonegação da educação destinada às classes populares ? **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, Cedes, Papyrus, (35), 1990.
- _____. Educação do trabalhador : tarefa da escola pública ou da escola alternativa. **Revista Desenvolvimento e Cidadania**, São Luís, Instituto do Homem, (06), 1993.
- _____. et alii. Educação e trabalho : muito além do operário padrão. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo, Partido dos Trabalhadores, (21), 1993.
- _____. et alii. Trabalhadores e educação : organização e construção da cidadania . **Cadernos ANDES-SN**, São Paulo, (10) , 1993.
- FERNANDES, Florestan . **Nova República**. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- _____. **A transição prolongada. O período pós-constitucional**. São Paulo, Cortez , 1990.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. **Centralização - descentralização - municipalização** IN: Projeto Educação. Brasília, Senado Federal , UNB, 1979, v. 4, p.81-98.

FERREIRA, Ide Albernaz Maia Pires. **Escolarização desigual em escolas municipais de primeiro grau na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, FGV, Dissertação de Mestrado, 1978,

FIORI, José Luís. **A sonolência da razão. Indicadores Econômicos, Fundação de Economia e Estatística** . Siegfried Emmanuel Henser. Porto Alegre, v.19 (4), jan.1992.

_____. **Globalização econômica e descentralização política : um primeiro balanço** . Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 295-311, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Senado altera projeto para educação**. Caderno 3, p.4, 05/03/95

FONSECA, Marília. O Banco do Império. Entrevista **Revista Veja** 23/11/94.p.7.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Neoliberalismo ou ausência de projeto ? O governo Collor e a impotência da cópia**. Indicadores Econômicos, FEE, Análise Conjuntural, Porto Alegre, v.19 (1), junho, 1991.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Carta aos Parlamentares . Substitutivo Darcy Ribeiro - última versão. Por que continuamos ?** Brasília ,agosto, 1995

FREITAG, Bárbara. **Planos, verbas e boas intenções**. IN: KOUTZI, Flavio. Nova República: um balanço. Porto Alegre, L&PM Editores.

FRONTINI, Ana Maria S.P. **Competência municipal**. Boletim do Interior. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Adm. Municipal - Entidade Vinculada à SEC. de Estado dos Negócios do Interior. n.49 jul/ago 1977 p.1-118.

FURTADO, Celso. **Brasil a construção interrompida**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

FURTER, Pierre. **The recent development of educational : regional diversity or reduction of inequalities ?** IN: Regional disparities in educational development. A

controversial issue. Edited by Gabriel Carron and Ta Ngoc Chên. UNESCO, International Institute for Educational Planning .Paris, 1980.

GADOTTI, Moacir. **Escola pública popular**. Revista de Educação Municipal. São Paulo, Ano I, n.2, set/1988.

GARCIA, Maria Helena. **O município e a dupla função do planejamento local**. Brasília, Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 1979.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e a educação no Brasil. 1964-1985**. São Paulo, Cortez, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

_____. **La questione meridionale**. Roma, Ed. Riuniti, 1974.

GROSSI, Marta. **Situacion y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil**. IN: Descentralizacion y Democracia. Gobiernos locales en America Latina. BORJA, Jordi (org.). CLACSO, Sur, CEUMT. Barcelona, 1989.

GUSSO, Divonzir Arthur. (coord). **Educação e Cultura. 1987: situação e políticas governamentais**. Brasília, D.F., IPEA, 1990.

HAGO, Daniel. **Cuál es la gestion adecuada para generalizar el derecho a la educación ?** UNESCO, Oficina Internacional de Educación, Paris, 1981.

H AidAR, Maria de Lourdes Mariotto. **O ato adicional e a descentralização do ensino**. São Paulo, USP, Dissertação de Mestrado, 1969.

HARRIS, Richard L. **Centralization and decentralization in Latin America**. IN: G. Shabbir Cheema y Dennis A. Rondinelli (eds). Descentralization and development : policy implementation in developing countries. Beverly Hills, CA:SAGE, 183-202, 1983.

HENRIQUE, Wilnês e DRAIBE, Sônia. Políticas públicas e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Caderno de Pesquisa**, Nepp, Campinas, n.1, mar. 1987.

HINGEL, Murílio de Avellar. **A ação do município no setor educacional**. Brasília, D.F. Seplan/Pr, 1978.

HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos**. O breve século XX 1914-1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HYPÓLITO, Alvaro et alii. **Estudo sobre a repercussão administrativo-pedagógica, política e financeira da municipalização do ensino em Pelotas**. Pelotas, UFPEL, jan, 1988.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. São Paulo, Brasiliense, 1989.

IBAM/ Centro de Pesquisas Urbanas. **O município e a educação. Relatório final**. Rio de Janeiro, 1981.

IBAM/MEC /DEF. **Subsídios à municipalização do ensino de 1º grau**. Rio de Janeiro, 1976.

IBAM. **Atuação do município no ensino de 1º grau**. Colaboração de Antonio José Grison. Convênio IBAM/MINIPLAN, Rio de Janeiro, 1972.

_____. **Relatório Anual de Atividades do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O município brasileiro: panorama e perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1983.

_____. **Subsídios à municipalização do ensino de 1º grau**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976.

_____. **Atuação do município no ensino de 1º grau**. Rio de Janeiro. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1972.

_____. **Atuação do município no ensino de 1º grau**. Rio de Janeiro, IBAM, 1977.

Informe de la Republica de Cuba a la XLI Conferencia Internacional de Educación. Organización de la Educación 1985-1987. CUBA.

- IPEA. **Educação e Cultura - 1987 : Situação e políticas governamentais**. Série IPEA n. 128. Brasília, 1990.
- _____. **Realizações do Governo Geisel (1974-1978) . II A Concepção e execução da estratégia social** . Brasília, março, 1979
- IPEA/ Coordenação de Educação e Cultura. **Relatório anual de acompanhamento da área da educação**. Brasília, 1986.
- JANUZZI, Gilberta. **Centralização e descentralização no ensino elementar brasileiro : abordagem histórica. Década de 40**. (Relatório de Pesquisa) Finep. mimeo. 1988.
- KERSTENETZKY, Isaac et alii. **Indicadores sociais da educação IN: Projeto Educação**. Brasília, Senado Federal, Fundação Universidade de Brasília, 1979, v.III.
- LAMOUNIER, Bolivar. e MENEGUELLO, Raquel. **Partidos políticos e consolidação democrática - o caso brasileiro**. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- _____. (org.) **De Geisel a Collor : o balanço da transição**. São Paulo, Sumaré, 1990.
- LA NOUE, Geoge R. and SMITH, Bruce L.R. **The politics of school decentralization**. Massachusetts. Lexington Books. D.C. Heath and Company, 1973.
- LAVINAS, Lena , CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. **A outra face da crise do estado do bem-estar social : neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho**. Caderno de Pesquisa, Nepp, Campinas, n.13,1990.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** . São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1975.
- LOBO, Maria Thereza. **Compromisso do município com a educação básica. Programa de capacitação dos administradores educacionais a nível municipal**. EDURURAL/NE . Convênio IBAM/ EDURURAL NE/MEC . Rio de Janeiro, IBAM, Ensur, 1988.

- A hora e a vez dos estados e municípios : um novo desafio para a federação brasileira.** Artigo Anual do Relatório de Atividades do IBAM, 1984.
- LORDELLO, Diogo. **O Município Brasileiro.** Rio de Janeiro. IBAM. 1980.
- MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Unificação escolar e hegemonia.** São Paulo, Pontifícia Universidade Católica. Tese (Doutorado em Educação), 1984.
- MACHLUP, F. (org.) **Economic integration : worldwide, regional, sectoral international economic association.** London, MacMillan Press, 1976.
- MAGENDZO, Abraham et alii. **La educación particular y los esquemas privatizantes en educación bajo un estado subsidiario (1973-1987).** Santiago de Chile, PIIIE, 1988.
- MAIA, Eny Marisa. **A municipalização no Estado de São Paulo: 1970/1987 : democratização ou descompromisso ?** São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 1989.
- MALLORQUÍN, Carlos. **O pensamento econômico latino-americano.** Entrevista de Celso Furtado a Carlos Mallorquín. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo,(41), mar.1995.
- MARANHÃO, Secretaria de Educação. **Programa de apoio à educação municipal.** IN: *Rev. de Adm.Municipal.* Rio de Janeiro, 30 (168) : 64-71, jul/set. 1983.
- MARTINS, Carlos Estevam. **Os partidos e as eleições no Brasil.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo . Martins Fontes, 1977
- MASCARO, Carlos Correa. **Município e ensino no Estado de São Paulo. Subsídios para o estudo da racionalização das despesas públicas com educação.** São Paulo, USP, Tese de doutorado, 1957.
- O município e o ensino primário.** Ensaio de Administração Escolar. São Paulo,USP, Tese de Livre Docência, 1960.

MEC. **Abordagem teórica da problemática da municipalização.** Brasília, 1976. mimeo.

_____. **Programação 1992.** Brasília, 1992.

_____. **Realizações do Ministério da Educação, 85-90,** Governo Sarney. Brasília, 1990.

MEC. **DEF. Relatório 1974.** Brasília, 1974.

MEC. **III Plano Setorial de Educação e Cultura -PSEC (1980-1985).** Brasília, 1980.

MEC. **IV Encontro Nacional sobre o Ensino Municipal.** Natal, 1978.

MEC. **Os programas de educação na perspectiva de atuação junto aos municípios brasileiros (municipalização do ensino no III PSEC)** Brasília, 1980.

MEC/ BIRD . **Programa de expansão e melhoria da educação no meio rural do nordeste. 3º Projeto educacional,** Brasília, março, 1980.

MEC/ FNDE . **Manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos às escolas das redes estadual e municipal de ensino fundamental.** 1995.

MEC/ Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro. **Capacitação de profissionais da educação : perspectivas para avaliação. Gerência do Projeto Capacitação de Recursos Humanos -Edu rural/Ne.** Belo Horizonte, FAE, IRHJP, 1987.

MEC/ IRHJP . **Programa Edu rural/NE. Projeto de capacitação de recursos humanos. Balanço crítico de sua trajetória -(1980/87).** Belo Horizonte, 1988.

MEC/ SE / SENE B . **II Projeto de educação básica no nordeste. Termo de Referência. Assistência Técnica aos estados do Nordeste.** 24 de julho de 1991.

MEC/ SE / SENE B . **II Projeto de educação básica para o nordeste. Documento base I.** Brasília, agosto, 1991

MEC/ SEPS / Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino/ Coordenadoria de Organização e Funcionamento de Agências Educativas. **Política**

e diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau, para o período de 1980-1985. Brasília, 1980.

MEC/ SEPS/ Subsecretaria de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Coordenadoria de Articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino . **PRODASEC/ Urbano e PRONASEC/Rural. Período de 1980/82 . Relatório Síntese .** Brasília, março, 1983.

MEC/ SEPS/ Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional . Coordenadoria de Ensino Regular de 1ºGrau. **Relatório da Reunião Técnica de Estudos sobre Educação nas Áreas Rurais do Nordeste.** (João Pessoa-Pb, 19 a 21/10/1982) . Brasília, 1983.

MEC/ SG . **Projeto Nordeste. SGT- 8 Educação . Relatório I .** Brasília, abril, 1983.

MEC/ SG / SEPLAN. **Planejamento MEC 1980, 1981, 1982.** Brasília, 1980.

MEC/ SG/ SMA. **Caracterização da função modernização administrativa.** Documento de circulação interna . Brasília (16/03/89)

MEC/SEPS . **Política e diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau. Proposta de municipalização para o período 1980/85 (III PSECD).** Brasília, 1980.

MEC/SEPS. **Promunicípio. Relatório 1975-1981.** Brasília, 1981.

MEC/SG . **Compatibilização de programas do MEC, destinados ao desenvolvimento da educação no meio rural do nordeste.** Execício de 1980.

MEC/SG . **Estudos sobre a região nordeste visando a educação no meio rural . Recomendações para o desenvolvimento e planejamento da educação nas áreas rurais.** Brasília, julho, 1977.

MEC/SG . **Informe nacional sobre la implementacion de las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación en America Latina y el Caribe.** Venezuela, Diciembre, 1971. Brasília, 1976.

MEC/SG/ Secretaria de Modernização Administrativa . **Esboço do Plano de Modernização Administrativa. Sumário da Programação de Atividades ,** 1981/1982.

MEC. Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus. Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional . Coordenadoria de Ensino Regular de 1º Grau . Relatório da II Reunião Técnica de Estudos sobre Educação nas Áreas Rurais do Nordeste.

MELCHIOR, J.C. de Araújo. **Financiamento da educação: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática.** IN: Projeto Educação. Brasília, Senado Federal. Fundação Universidade de Brasília, 1979, v.IV.

MELLO, Diogo Lordello de. **O município na organização nacional. Bases para uma reforma do regime municipal brasileiro.** Rio de Janeiro, 1971. IBAM.

MELLO, Guiomar Namó de. **Autonomia da escola : possibilidades, limites e condições.** IN: Estado e educação. Namó et alii. Campinas, Papirus, Cedes. Coletânea CBE, 1992.

. A descentralização que vem do centro. **Revista Educação Municipal.** São Paulo. Ano I n.1, jun.1988.

. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **ANDE,** São Paulo, Ano 7, n.13. 1988.

. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Em Aberto,** Brasília, INEP, Ano 5, n.29, jan/mar.1986.

MENDES, Marcos Vinicius. **Transferências de recursos federais.** Secretaria de Controle Interno do MEC, Brasília, 1981.

MICHINEL, Armando. **La concepcion neoliberal en la realidad educativa latinoamericana.** México, Csme, Flatec, 1992.

Ministério do Interior . Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Superintendência Adjunta de Planejamento. Coordenação de Planejamento Regional. **Relatório de Acompanhamento do II PND/ NE - 1975-1977 (Circulação restrita)** Recife, 1978.

MINTER/ SUDENE . **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste . Proposta para discussão.** Recife, Agosto, 1985.

MINTER/SUDENE . **II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de Ação do Governo para o Nordeste.** 1975-1979. Recife, Abril, 1975.

- MINTER/SUDENE. **Política de desenvolvimento para o nordeste**, Recife, 1985.
- MOCHCOVITCH, Luna Galano. **Educação, estado e cidadania : uma reflexão sobre a realidade atual do sistema educacional brasileiro**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE), Dissertação de Mestrado, 1985.
- MOTTA, Paulo Pergentino. **O federalismo brasileiro e a municipalização do ensino de primeiro grau**. Brasília, Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 1977
- NASCIMENTO, Terezinha Quaiotti. Democratização do ensino. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, Ano I n.02, 1988.
- NASCIMENTO, Welci. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (60) : 40-50, fe. 1987.
- NEUMANN, Franz. **Estado democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A hora e a vez da escola pública? Um estudo sobre os determinantes da política educacional no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Educação), 1991.
- NIEBLA, Gilberto Guevara e CANCLINI, Néstor García. (coord.) **La educación y la cultura ante el tratado de libre comercio**. México, Nexos, Nueva Imagen, 1992.
- OEA / **Proyecto Multinacional Para El Mejoramiento de La Administracion de La Enseñanza Primaria en America Latina**. Argentina, 1985.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, município e educação : análise da descentralização do ensino no estado de São Paulo (1983-1990)**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Tese (Doutorado em Educação), 1992.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa. **Novas relações estado/município, no campo da educação**. IN: Democratização, educação e cidadania. Caminho do Governo Arraes (1987 - 1990). São Paulo, Cortez, 1991.

_____. **A prática do planejamento ou o planejamento na prática**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Dissertação de Mestrado, 1986.

OLIVEIRA, F. **A questão regional : a hegemonia inacabada**. Estudos Avançados. São Paulo: USP, v.7. n. 18, 1993.

_____. **Viagem na região : dos barões-ladrões às hostes errantes**. IN: Anais do Seminário Internacional sobre Disparidade Regional. Recife, Forum Nordeste, CNPQ, SUDENE, 1982.

PAIVA, Vanilda e César. **A questão da municipalização do ensino**. **Em aberto**, INEP, Brasília, ano 5, n. 29 jan/mar. 1986.

PAIVA, Vanilda e WARDE, Miriam. **Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico**. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES, Papirus, (44), ano XIV, abr. 1993.

PARO, Vitor Henrique Paro. **Por dentro da escola pública**. São Paulo, Xamã, 1995.

PAVIGLIANITI, Norma e VIOR, Suzana. **Reflexiones sobre educación, ciudadanía y desigualdad**. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, Cedes, Papirus, n.48, ago.94, 1994.

PEREZ, José Roberto Rus. **A política educacional do estado de São Paulo (1967-1990)**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Tese (Doutorado em Educação), 1994.

PICANÇO, Iracy Silva. **Atuação municipal em educação na região metropolitana de Salvador**. IN: Aspectos da municipalização do ensino de 1º grau. Salvador, UFBA, 1975.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Dissertação de Mestrado, 1989.

POLETO, Ivone. **Papel do Conselho Municipal de Educação na área educacional do município**. Brasília, UNB, Dissertação de Mestrado, 1982.

- PRADO, S. **O setor produtivo estatal e a questão federativa**. IN: FUNDAP/IESP. Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo, 1994.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais : um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro**. Campinas, UNICAMP, 1989.
- PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA e CARIBE. 1987-1989. **Projeto Principal de Educação na América Central**. Boletim 9 . Santiago, Chile. Abril, 1986.
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- REALE, Miguel. **A federação e o duplo do Estado**. Folha de São Paulo. Caderno 1, p.3 , 26/02/91.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL . **Empréstimo no.2177 BR. Acordo de Projeto (Projeto de Desenvolvimento Rural do Maranhão) entre o Estado do Maranhão e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento** . 25 de junho de 1982.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL . **Empréstimo número 1867 BR . Acordo de empréstimo (Projeto de Educação Básica do Nordeste) celebrado entre a República Federativa do Brasil e o International Bank for Reconstruction and Development**. 18 de julho de 1980.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL . **Plano de Metas. Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza. 1986-1989**.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. / MEC . **Desenvolvimento da Educação . Relatório 1992-1994**. Conferência Internacional de Educação 44a.sessão. Genebra, Outubro, 1994.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979)** , Brasília, 1975.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. SEPLAN /MINTER/ SUDENE . **Projeto Nordeste**. 1982.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/ MEC . **I Plano Nacional de Educação da Nova República** . D.O.U. no. 109 12/06/1986.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/ MEC. **Desenvolvimento da Educação: 1986- 1988 . Relatório Nacional** . Conferência Internacional de Educação , 41a. sessão, Genebra, janeiro, 1989.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL /MEC . **Conferência Nacional de Educação para Todos. Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Anais, Brasília, 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL . **Desenvolvimento da Educação. Relatório 1992 - 1994**. Conferência Internacional de Educação, 4a. sessão, Genebra, outubro, 1994.

Revue Internationale des Sciences Administratives - **Revue D'Administration Publique Comparée**. vol LIV, n.4, 1988.

RIVAS. Ricardo Hevia. **La politica de descentralizacion de los sistema de educacion basica y media en America Latina. Estado del arte**. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, Brown Sur , Santiago de Chile, Mayo, 1990.

ROCHA, Anna Bernardes Silveira . **Currículos e programas municipalizados ?** São Paulo, Cenafor, 8/10 de maio de 1984.

ROCHA, Geraldo Dias da. **Municipalização do ensino municipal. Estudo de sua in(viabilidade) no Estado do Amazonas** . Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE), Dissertação de Mestrado, 1980.

RODRIGUEZ, Vicente. **Os interesses regionais e a federação brasileira**. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 341, 1994.

ROMÃO, José Eustáquio. **Municipalização do ensino: sim**. **Revista Educação Municipal**. São Paulo, Ano I n.1 junho/1988.

RONDINELLI, et alii. IN: BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação : um roteiro de estudo . **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, (70) : 28-37, ago.1989.

RONDINELLI, John et alii. **Decentralization in developing countries : a review of recent experience**. Washington, D.C. World Bank, Staff Working Paper, n.581, 1984.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. Administração da educação brasileira : desafios e perspectivas. **Revista Universidade e Sociedade**, ANDES-SN, São Paulo, (07), 1994.

_____. Movimento docente na América Latina. **Revista Universidade e Sociedade**., ANDES-SN, São Paulo, (08), 1995.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. e SOUSA, Miriam Santos. **Aspectos da municipalização do ensino de 1º grau no Maranhão. Relatório da 1a. fase da Pesquisa sobre as Políticas de Municipalização do Ensino no Maranhão.** São Luís, Mestrado em Educação, Universidade Federal do Maranhão, 1995.

ROSENBERG, Lia et alii. Municipalização do Ensino. **ANDE**, São Paulo, 4(8) : 56-7, 1984.

SADER, Emir. **O anjo torto. Esquerda (e Direita) no Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 1995.

SALM, Cláudio (coord.). Financiamento das políticas sociais. **Caderno de Pesquisa**, NEPP, Campinas, n.4, 1988.

SANCHEZ, Luis Nelson Cornejo . **O processo de implantação do sistema de municipalização de ensino de Arica (Chile)** . Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Dissertação de Mestrado, 1987.

SÃO PAULO. Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. **Dispositivos legais que norteiam a municipalização do ensino.** (Constituição de 69, Lei complementar de 69, Lei 5692/71) . São Paulo, 1980.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil.** São Paulo, Cortez e Autores Associados. 1988.

_____. Os fundamentos da educação e a Nova LDB. **Revista Educação Municipal.** São Paulo, Ano I,n.3, dez.1988.

_____. **Neoliberalismo ou pós-liberalismo ? Educação pública, crise do estado e democracia na A.Latina.** IN: Estado e educação . Campinas, Papirus, Cedes, Coletânea CBE, 1992.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Parceria Estado/Município para a melhoria da qualidade de ensino e da gestão escolar.** Documento Base. Encontro de Dirigentes Municipais de Educação. São Luís, nov. 1991.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS - **Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural - Edurural. Relatório Final.** Maceió, Alagoas, 1988.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Programa de Apoio a Educação Municipal.** São Luís-Ma., 1983.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Relatório do Seminário sobre o Programa de Apoio à Educação Municipal .** SãoLuís, maio de 1983.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO/ Núcleo de Coordenação da Execução do Polonordeste. **Projeto de desenvolvimento rural integrado do Baixo Parnaíba.** Plano Operativo Anual - 1979. São Luís, maio, 1979.

SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO DOS ESTADOS DO NORDESTE . **Avaliação do III PSEC e Subsídios para o IV PSECD .** Documento compatibilizado pela Assessoria Especial da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão a ser apresentado em São Paulo - 29 a 31/10/84 .

SEEDUC . **Plano de Educação Básica. Políticas e diretrizes de longo prazo e estratégias de médio prazo.** São Luís, 1987.

SEEDUC . **Relatório de Atividades .** São Luís, 1983.

_____ . **Relatório de Atividades.** São Luís, 1984.

_____ . **Relatório de Atividades.** São Luís, 1985.

_____ . **Relatório de Atividades .** São Luís, 1986.

_____ . **Relatório de Atividades.** São Luís, 1987

_____ . **Plano Operativo. 1993-1997.** São Luís, 1992.

_____ . **Programa de educação rural para o projeto nordeste,** São Luís, 1984.

_____ **A caminho da descentralização.** São Luís, maio, 1984.

_____. **Avaliação do III PSECD e subsídios para o IV PSECD .** São Luís, outubro, 1984.

_____. **Edurural/Ne. Treinamento de recursos humanos .** Plano de avaliação, 1985.

_____ **II Projeto de educação básica para o nordeste. Plano integrado de investimento Estado/ Município- 1992,** São Luís, 1992.

_____ **Manual de gestão escolar. Subsídios para o trabalho do diretor da escola do ensino fundamental. Projeto de educação básica para o nordeste. vol 1.** São Luís, 1995.

_____ **Programação global. Triênio 1986 a 1988.** São Luís, 1985.

SEEDUC/ Centro de Apoio à Educação Municipal. **PDRI - Baixada Ocidental Maranhense. Proposta de dinamização da assistência pedagógica às escolas municipais.** São Luís, maio, 1985.

SEEDUC/ Projeto Nordeste. **A educação básica no Maranhão. Diagnóstico.** São Luís, jan/março, 1984.

SEEDUC/ Superintendência de Desenvolvimento Técnico Pedagógico. **Relatórios Físicos da Ação 02 - Treinamento para professores de 3a. e 4a. séries sobre a Análise do livro didático, Ação 08 - Treinamento para professores de 3a. e 4a. série na área de Matemática, Projeto de desenvolvimento de recursos humanos - NEBE II.** São Luís, 1994.

SEEDUC/ Superintendência de Planejamento e Apoio à Execução Projeto Nordeste. **Relatório de Atividades, 1993/94 .** São Luís, 1994.

SEEDUC/ Superintendência de planejamento e apoio à execução. Projeto Nordeste. **Relatório de Atividades 1993/94.** São Luís, dezembro, 1994.

SEEDUC/ Centro de Apoio à Educação Municipal (CAEM). **Relatório trimestral de atividades - julho a setembro - 1985.** São Luís, 1985.

_____. **Relatório trimestral de atividades - janeiro a março - 1985 .** São Luís, 1985.

Síntese dos

relatórios dos treinamentos para supervisores municipais . São Luís, 1985.

Seminário - **“O que municipalizar no ensino de 1º grau ?”** São Paulo, Cenafor, 8/10 de maio de 1984.

SENADO FEDERAL. **Parecer n.301., de 1995.** Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre os Projetos de Lei da Câmara n.101, de 1993. (n.1258/88, na origem), que “fixa diretrizes e bases da educação nacional.”, e n.45 , de 1991 (n.2045, de 1989 na origem), que dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos pós-graduandos e dá outras providências. Brasília, 04 de maio de 1995.

SILVA, Maria Teresinha Pereira. **Municipalização do ensino de 1º grau no Brasil: análise do discurso oficial da década de 1970.** Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, Tese (Doutorado em Educação) , 1989.

SOARES, Edla de Araújo Lira. **Municipalização: avanço no desafio.** *Revista Educação Municipal.* São Paulo, Ano I n.3. dez 1988.

SOARES, José. **Experiências brasileiras de municipalização do ensino de 1º grau.** Niterói. Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 1980.

SOBRINHO, José Amaral . **O MEC e o ensino fundamental : o que os gastos revelam.** IN: Estado e Educação . Coletânea CBE, Papirus, Campinas, 1992.

Estudios sobre : descentralizacion de la administracion educacional en America Latina y el Caribe. Una experiencia brasileña. El proyecto de coordinación y asistencia técnica de la enseñanza municipal (Promunicípio). Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1978.

O regime de colaboração entre estados e municípios : uma estratégia para administrar a escassez. IPEA, Coordenação de Política Social. Setor Educação , 1994.

Gestão educacional : o grande desafio. Brasília, 1994 , (texto mimeog.)

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. Facilidades e dificuldades da descentralização do ensino a nível municipal . *Rev. Documenta.* Brasília. (255) : 1-7, fev. 1982.

. A municipalização do ensino de 1º grau e os Conselhos Municipais de Educação. **Rev. Documenta**. Brasília,(211) : 15-21, junho, 1978.

STREET, Susan e MCGINN, Noel. La descentralización educacional en A. Latina : política nacional ou lucha de facciones. **La educación**, n.99, Año XXX, 1986 - I pp.20-41.

SUDENE/ Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura. **Proposições de política social para o nordeste**. Recife, 1984.

TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil . **Didática**, Unesp, São Paulo, (17) 5-21, 1981.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TEDESCO, Juan Carlos. **El desafío educativo: calidad y democracia**. Grupo Editor Latinoamericano, (Gel), 1987.

. **El rol del estado en educación**. Unesco, Orealc, Santiago, Chile, 1988.

. **Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina**. Unesco, Orealc , IN: Estado e Educação. Campinas, SP, Papyrus, Cedes Coletânea CBE, 1992.

TEIXEIRA, Anísio. **A municipalização da escola primária**. São Paulo, Cenafor, 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. São Paulo, Coleção Os Pensadores, Abril Cultural, 1979.

TOLDO, Plínio. **As propostas educacionais nos programas partidários**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica , Dissertação de Mestrado, 1982.

TREVISANI, Maria de Lourdes Longhini. **Elementos para a crítica de propostas voltadas para a questão educacional da zona rural**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, Dissertação de Mestrado, 1987.

UFCE/ Fundação Cearense de Pesquisa/ Fundação Carlos Chagas. **Avaliação da educação rural básica no nordeste brasileiro. (Relatório Final Edurural - Ne)**, Fortaleza, 1985.

UNDIME . **Financiamento da Educação . Implicações para a educação municipal.s.d.**

Proposta de programa para o Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação.

II e III Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação . Brasília, 13 a 14 de julho de 1989.

UNESCO, Conferência sobre educação na América Latina. Caraballeda, Venezuela, 1971. **Novas Diretrizes para a educação latino-americana.** Diálogo, 5(4): 57-60,out/dez. 1972.

UNESCO. **Educación y desarrollo en America Latina. Bases para una política educativa.** Conferência de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Econômico en los países de America Latina y del Caribe, realizada em Buenos Aires entre 20 y 30 de junio de 1966. UNESCO, Paris, Ediciones Solar Distribución , Libreria Hachette, 1966.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO. **Municipalização do ensino.Doc. Base - II** Seminário sobre municipalização do ensino,Passo Fundo, 09 a 11 de nov. de 1983.

VELLOSO, Jacques. A emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, (74), 1990.

VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (orgs.) **Educação e modernidade.** São Paulo, Nobel, Fórum Nacional As base do desenvolvimento moderno, 1993.

VIEIRA, Evaldo. **A república brasileira: 1964 - 1984 .** São Paulo, Moderna, 1985.

Democracia e política social. São Paulo, Cortez, 1992.

VII Encontro de Secretários de Educação e Representantes de Conselhos de Educação. Petrópolis, 1974. **Anais.** Brasília, MEC, DDD, 1975.

WALLER, Michael. **Democratic centralism. An historical commentary.** New York, St. Martin's Press, 1981.

WEBER, Silke (org.) . **Democratização, educação e cidadania. Caminho do Governo Arraes (1987-1990),** São Paulo, Cortez, 1991.

WINCKLER, C.R. e NETO, Bolivar T..M. Welfare state à brasileira. **Indicadores Econômicos, FEE, Análise Conjuntural,** Porto Alegre, v.19 (4), jan,1992.

World Bank Staff Working Papers number 581. Management and development series - number 8 - **Decentralization in developing countries. A review of recent experience.** Dennis A. Rondinelli / John R. Nellis / G. Shabbir Cheema.

WORLD BANK, **Brazil. Staff Appraisal Report. Northeast Basic Education Project** (Fourth Education Project) . Mission that visited Brazil in April - May 1979, and October-November 1979. The mission consisted of Y. Tencalla (Mission Leader), R. Corradine, A. Stocker (IBRD); and R. Carneiro and N. Fisher (Consultants).