

em aberto

ÓRGÃO DE DIVULGAÇÃO TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ILMO. SR.
JACOB ZVEITER

DIVISAO DE SAGURANCA E INFORMACAO
MEC ED. SEDE 9 ANDAR
70047 - BRASILIA DF BR

CIRC. PERIODICO

ORIGEM D

GATA 17-07-86

Brasília
Ano V
n. 29
jan./mar.
1986

INEP

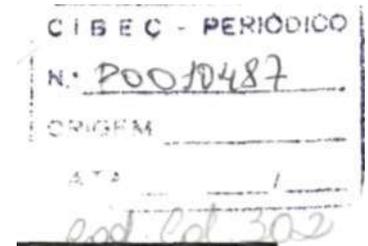
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

Caixa Postal 04/0366 - 70312 - Brasília-DF

MEC

29

SUMÁRIO



ênfoque

A Municipalização do Ensino de 1^o Grau: Tese Controvertida
Elba Siqueira de Sá Barreto e Lisete Regina Gomes Arelaro

pontos de vista

A Questão da Municipalização do Ensino
Vanilda Paiva e César Paiva

É Preciso Dar um Conteúdo Concreto ao Debate sobre a Municipalização do Ensino de 1^o Grau
Guiomar Namó de Mello

resenhas

O Poder dos Donos - Planejamento e Clientelismo no Nordeste
Marcel Bursztyn

Retrato do Município em uma Perspectiva de Municipalização do Ensino: um Estudo de Caso - o Município de Niterói
Mariuza da Silva Baranda

bibliografia

Municipalização do Ensino

painel

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1º GRAU: TESE CONTROVERTIDA

Elba Siqueira de Sá Barreto*
Lisete Regina Gomes Arelaro**

O momento histórico atual expressa um esforço de ampliação dos espaços de liberdade e de maior participação popular nos diferentes níveis da organização social.

No bojo do processo de democratização da sociedade o discurso sobre a importância estratégica da municipalização do ensino vem ganhando ênfase e propostas para concretizá-la começam a ser feitas. Atente-se, no entanto para o fato de que a municipalização do ensino, nos últimos anos, tem sido defendida tanto por grupos políticos progressistas como conservadores, o que chega a ser preocupante porque, ao que parece, nem a primeira tendência, nem a segunda, conseguem explicitar com clareza e objetividade onde querem chegar com a proposta, quando mais não seja, até pela falta de informação e debate mais aprofundado sobre o assunto.

Se na década de 50 era possível registrar uma discussão entusiástica sobre o tema, em alguns Estados pelo menos, após a promulgação da Lei nº 4.024/61 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o assunto parece ter caído no esquecimento no meio dos administradores e intelectuais forjadores do pensamento educacional do País, vindo apenas recentemente a reaparecer em cena, e não necessariamente por iniciativa dos educadores, mas principalmente das áreas políticas.

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

** Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

Uma breve retrospectiva acerca da competência legal dos municípios, em relação ao ensino fundamental ao longo do tempo, demonstra, como bem recorda Mascaro¹, que nas antigas constituições, bem como na legislação educacional e nos costumes, a responsabilidade pelo ensino primário foi sempre atribuída quase que com exclusividade aos estados, na República, e às províncias, no Império. Ao poder central praticamente nunca coube iniciativa no gênero, conservando-se os municípios geralmente ausentes dessa tarefa, via de regra pela omissão em relação a um papel que eles eventualmente poderiam desempenhar.

A Constituição de 1934, atribui à União competência privativa para traçar diretrizes para a educação nacional e é a primeira a lhe conferir igualmente competência para elaborar um plano nacional de educação que abranja o ensino de todos os graus e ramos. Nela, e posteriormente na de 1946 que a restaurará em grande parte, é fixada a responsabilidade explícita por parte dos estados e do Distrito Federal de organizar e manter os respectivos sistemas educativos, respeitadas as diretrizes da União, ao mesmo tempo em que são estabelecidas porcentagens mínimas a serem aplicadas na educação pelos poderes públicos nas três esferas administrativas. A parcela de responsabilidade que cabe aos municípios nessa mesma incumbência aparece tão-somente na vinculação de recursos estipulada pela lei. Em 1946, "retoma-se a fórmula de cooperação no financiamento da educação expressa em 1934", segundo a qual "a União aplicará nunca menos de 10% e os Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".²

MASCARO, C.C. Município e ensino no estado de São Paulo. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, São Paulo (242), 1958.

² Op. cit., p.22.

Entre essas duas constituições, vige, no período do Estado Novo, a Constituição de 1937, que traduz outras diretrizes ideológicas e políticas. Embora nela tenha sido omitida a vinculação de verbas, o governo federal, nesse período através da criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, estabelece formas de cooperação financeira das três instâncias administrativas em benefício do ensino, de modo a restaurar o emprego de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a se ampliar anualmente nos estados, partindo de 16% até 20% e, nos municípios, de 10% a 15% até 1949.

A Lei nº 4.024/61, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada no período em que o planejamento passa a ser considerado elemento organizatório por excelência da sociedade, é a primeira legislação na área que leva à unificação do sistema escolar ao nível nacional facultando sua articulação através de um processo de descentralização. Esse processo se traduz não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, para os quais é deslocada a atribuição de elaborar os planos nacional e estaduais de educação, como também pela criação de sistemas estaduais de ensino ao lado de um sistema federal.³

Entendendo o planejamento educacional como articulado ao planejamento econômico global, procura a lei explicitar a política financeira das diferentes instâncias administrativas com relação aos sistemas de ensino, submetendo-a à elaboração e execução dos referidos planos de educação no nível federal, estadual e municipal, entre si articulados. Reiterando a vinculação das verbas orçamentárias definida pela Constituição de 1946, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) aumenta todavia a quota federal de recursos para a educação alterando os 10% previstos anteriormente para 12% do orçamento da União, e mantém os 20% correspondentes às dotações na área, feitas pelos estados e municípios. Nessa última instância torna-se mais clara a obrigação: a verba deve ser aplicada exclusivamente no ensino pri-

mário e os municípios que não cumprirem a prescrição não poderão receber auxílio das demais instâncias.

Não obstante a declarada intenção descentralizadora da Lei de Diretrizes e Bases, de acordo com Melchior, "a omissão das Secretarias Estaduais de Educação e/ou sua incapacidade para assumir efetivamente suas funções (com exceções raras ao caso), tiveram como resultado na prática, a reprodução das propostas e orientações do governo federal, de sorte que o sistema de ensino continuou praticamente unificado no País. A idéia da municipalização do ensino, potencialmente contida na lei, e agora a cargo dos sistemas estaduais de ensino, teria se deteriorado tendo em vista a incapacidade das administrações estaduais para formularem, dentro de sua área de autonomia, diretrizes próprias que afirmassem seus próprios sistemas de ensino, configurando dentro deles as responsabilidades e recursos para os sistemas municipais". Ainda segundo Melchior, "nos anos que se seguiram à institucionalização da LDB/61, o máximo que os estados fizeram foi a montagem de estruturas legais de descentralização, mas não de recursos financeiros e incentivos. Propôs-se a criação de Conselhos Municipais de Educação, que quando instalados, em geral ficaram sem funções, entre outros motivos, pelas deficiências da delegação de competências por parte dos Conselhos Estaduais". Os convênios estados-municípios também não funcionaram a contento, tendo os primeiros investido maciçamente nas suas próprias redes.⁴

A Constituição de 1967, promulgada na fase mais autoritária do regime que instalou, a partir de 1964, a tecnoburocracia militar no poder, retoma o dispositivo constitucional de 1934 que atribui à União a competência para elaborar os planos nacionais de educação além de executá-los, despojando o Conselho Federal de Educação de sua mais importante função. Nessa ocasião são desvinculadas da obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos na educação, tanto a ins-

³ Cf. ARELARO, L.R.G. **A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição?** São Paulo, USP, Faculdade de Educação, 1980. p.122. tese (mestrado)

⁴ MELCHIOR, J. C. de A. **apud** CAMPOS et alii. **A descentralização da administração pública na educação em São Paulo.** São Paulo, Fundação Escola de Sociologia e Política, 1985. p.50. mimeo.

tância federal como a estadual, sendo que apenas a esfera municipal deve continuar aplicando no ensino fundamental 20% da sua renda resultante de impostos.

A Lei nº 5.692/71, de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, mantém várias das propostas assentadas ao nível de sistema pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961, e conserva o tom liberal, bem como a tônica descentralizadora que esta pretendia assegurar. A descentralização, porém, passará a ser entendida no período a partir das alterações constitucionais de 1967 e 1969, que adotam como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, expresso claramente no Decreto-Lei nº 200/67, que fundamentou a Reforma Administrativa no País.

Quanto às atribuições de cada uma das instâncias públicas, a nova legislação reafirma o caráter supletivo da União em termos de organização dos sistemas federais do ensino de 1º e 2º graus, mantendo a responsabilidade básica de provimento dos sistemas de ensino a cargo dos estados e municípios, sendo que os primeiros deverão estabelecer, em legislação própria, as responsabilidades como estado, bem como as de seus municípios nos diferentes graus de ensino. Tais medidas visam, segundo o artigo 58, "à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais". Determina também que a legislação estadual supletiva deverá definir as responsabilidades do estado e de seus municípios, despondo sobre medidas que disciplinem a aplicação dos recursos na área.

Quanto ao financiamento do ensino de 1º e 2º graus, o grupo-tarefa que se ocupou da elaboração da Lei nº 5.692/71 dá por suposto que ele já foi em boa parte resolvido em 1968 por ocasião da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, devendo tratar do financiamento do ensino em todos os níveis, propõe para tanto algumas novas fontes de curso. Com isso faz a lei proposta sobremodo modesta, tão simplesmente ampliando o rol de insti-

tuições que contribuem com o salário educação, especialmente destinado ao ensino fundamental.

No que tange à distribuição desses recursos, a Lei nº 5.692 refere-se à concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao Distrito Federal, visando a corrigir as diferenças regionais quanto ao desenvolvimento sócio-econômico e estipulando que esse auxílio deverá ser feito mediante planos e projetos aprovados pelos Conselhos de Educação. O auxílio federal poderá também atingir os municípios através de programas municipais de educação integrados nos planos estaduais.

A década de 70 conhece crescente concentração de recursos na esfera federal como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estatais voltados para obras de infra-estrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e municípios vêem-se paulatina e crescentemente esvaziados das respectivas verbas.

As novas fontes de recursos previstas para a educação a partir de 1968 não serão, todavia, capazes de repor a perda que ocorrerá em função do decréscimo, em termos absolutos, dos investimentos na área. No concerto internacional, o Brasil passa a ser um dos países do mundo que menos investe em educação. Por sua vez, ainda que os estados continuassem aplicando os 20% anteriormente previstos como obrigatórios na área da educação, o que nem sempre ocorreu, esse percentual passa a significar uma quantia muito menor do que no período anterior, dada a concentração da renda tributária ao nível da União.⁵

Nesse quadro, o salário educação, criado em 1964 para suplementar as despesas públicas com o ensino elementar passa a representar uma das principais fontes de financiamento do ensino no País. Previsto para ser parcialmente aplicado no próprio estado onde é arrecadado e, em parte repassado ao governo federal que o redistribui

⁵ MELCHIOR, J. C. de A. *Aplicação de recursos financeiros em educação. Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (251:5-15, jun. 1978).

pelo território nacional, no entanto, as regulamentações, tanto a nível federal quanto a estadual, permitem que, direta ou indiretamente, parte substancial de seus recursos seja desviada para financiar o ensino privado.

Os municípios, aos quais se destinava pouco mais de 10% da receita pública ao final da década de 60, visto tratar-se da instância menos aquinhoadada, passam a ter receitas ainda menores em relação às demais instâncias, perdendo quase que totalmente a capacidade de gerar recursos próprios.

Aumenta por sua vez a ingerência do governo federal no tocante às decisões sobre despesas ao nível das demais instâncias administrativas. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, criados pela Reforma Tributária de 1967 com o objetivo de compensá-los pela perda de receita própria, vinculam a liberação de recursos a aplicações e montantes previamente estabelecidos pelo governo central.

Embora mais recentemente os municípios tenham sido desobrigados de algumas exigências como a apresentação de plano de aplicação para recebimento de transferências, tendo a fiscalização da aplicação de recursos sido atribuída ao Tribunal de Contas dos estados e municípios, estes mais ainda do que os estados, vêm sofrendo contínua perda de autonomia. De outro lado, a prévia destinação de 20% do Fundo de Participação dos Municípios ao ensino primário, passando a poder ser aplicada em educação e cultura de modo geral, deixa de oferecer qualquer garantia de que esses recursos sejam empenhados nas necessidades prioritárias dos sistemas de ensino.⁶

Desse modo, verifica-se que o que se destinou em termos financeiros ao ensino de 1^o grau, e em especial ao ensino público, foi muito pouco, sendo que esse montante não se alterou substancialmente ainda quando se consideram os auxílios da União através de projetos especiais de fomento.

⁶ CAMPOS et alii, op. cit., p.88.

Os dados do Censo Demográfico de 1980 dão prova da derrocada dessa política educacional ao indicarem uma taxa de 67,4% de escolarização na faixa da escolaridade obrigatória, apontando em torno de 7 milhões de crianças de 7 a 14 anos ainda fora da escola e 32% de analfabetos nessa idade. Mostram o produto de um ensino básico que não conseguiu superar as gritantes diferenças de atendimento entre as diversas regiões do País, entre a cidade e o campo, entre as redes estaduais e municipais de ensino.

No início dos anos 80, com o processo de reabertura política, evidencia-se o reconhecimento unânime de que as verbas destinadas à educação a nível nacional são insuficientes. Em resposta a um problema por todos considerado básico no momento de recomposição das forças políticas do País, é aprovada a Emenda Calmon⁷, com o objetivo de garantir, através de alteração na Constituição Federal, fontes de custeio indispensáveis à oferta dos serviços educacionais pelos poderes públicos. A intenção da Emenda é de recuperar a prioridade da educação como área social, totalmente esvaziada em período anterior, determinando que "a União aplicará nunca menos de 13% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% no mínimo., da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

No decorrer das mudanças políticas que põem fim ao governo militar em 1983, reaparece com bastante força a reivindicação da recomposição do município como instância decisória, bem como da revalorização do poder local, em face do iminente processo de descentralização que se encaminha no sentido de recompor e ampliar a capacidade de decisão e autonomia relativa de estados e municípios na gestão da coisa pública. Três fatores colaboram para reforçar propostas que visam à municipalização de vários serviços públicos, e, entre eles, a de municipalização do ensino: as discussões referentes à Assembléia Nacional Constituinte, à Reforma Tributária e à Emenda Calmon.

7

Cf. Parecer da Consultoria Geral da República sobre anteprojeto de lei para execução da Emenda Constitucional 24/83 (Emenda Calmon). Documenta, Brasília, n. 285, set. 1984. Parecer nº R.-001 de 03/08/1984.

A própria regulamentação desta última, em 1985, tem gerado uma aceleração nas discussões, fazendo emergir proposições das mais diversas, provenientes de variados grupos da sociedade civil, em consequência mesmo desse processo.

De acordo com os dispositivos legais⁸ prescritos para a execução da Emenda Calmon, nos estados e municípios, os recursos financeiros serão aqueles que as respectivas instâncias venham a arrecadar através da receita de impostos, bem como os transferidos pela União, no caso dos primeiros, e, pela União e estado, no caso dos segundos.

Não obstante, a regulamentação da Emenda abre flancos em relação ao financiamento do ensino fundamental. Os recursos que destina à manutenção do ensino - apesar de preferencialmente visarem a assegurar o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória, e de em princípio deverem ser aplicados em proporções crescentes nesse nível de ensino, em nenhuma instância, e portanto, nem mais no município - devem ser necessária e exclusivamente destinados ao ensino básico, podendo ser aplicados em qualquer grau.

Assim, a despeito dos dispositivos legais terem aberto a possibilidade de que se assegure o suprimento das necessidades mais prementes do sistema escolar brasileiro, sem o que qualquer atribuição de responsabilidade ao nível das diferentes instâncias torna-se letra morta, apenas as pressões dos segmentos mais representativos da sociedade, voltadas para o atendimento dos interesses majoritários da população, terão condições de assegurar que a parte mais substantiva desses recursos seja efetivamente aplicada no ensino de 1^o grau, o único que atende de forma mais significativa ao conjunto da população.

Mais do que isso. Os efeitos da Emenda Calmon em relação aos municípios, nas palavras de seu próprio autor, seriam mínimos, até

⁸ **BRASIL.** Leis, Decretos, etc. Lei n^o 7.348 de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jul. de 1985. Seção 1, p. 10651-2.

porque segundo ele "não se considera educação apenas a construção de escolas e pagamento de professores, mas ela abrange os recursos para merenda escolar, assistência médica e transporte para estudantes, construção de ginásios de esporte em escolas e outras atividades paralelas ao ensino".⁹ Essas observações decididamente indicam a intenção de que não se rompa a tradição firmada sobretudo a partir de meados dos anos 70 dentro da estratégia de implementação de uma política de bem-estar social, que consagrou o emprego de verbas, destinadas em princípio ao ensino, a atividades de tipo assistencial como a merenda e a saúde escolar.

Esse abrandamento permitido pela interpretação da lei à qual se refere a **ensino lato sensu**, pode representar uma contemporização com aqueles municípios (via de regra com maiores recursos e para os quais 25% da receita de impostos constituem um montante considerável) que mostram resistência ao cumprimento da Emenda. Argumentam estes que a aplicação de um quarto de sua receita tributária no ensino poderá onerar muito a execução de outras políticas públicas com as quais a administração local está crescentemente chamada a se comprometer, tais como habitação popular, atendimento de saúde e transportes.

Todavia, com essa interpretação lata e a possibilidade de aplicar os recursos em outros graus de ensino, certamente os municípios não lograrão alterar muita coisa no panorama educacional. E é provável ainda, se o estado não cuidar de estabelecer prontamente critérios de prioridade para sua aplicação, que comecem a surgir, dentre outras distorções, unidades de ensino superior onde menos se espera.

PARTICIPAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS NA OFERTA DE ENSINO DE 1^o GRAU

Embora não muito grande, a participação dos sistemas municipais na oferta de ensino de 1^o grau representa importante contribuição ao

MEC pretende punir quem não cumprir a Emenda Calmon. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 fev. 1986. p. 14.

ensino público. O percentual de matrículas, em suas escolas da década de 30 para cá, tem girado em torno de 20% a 30%, registrando-se nesse intervalo períodos de maior incremento como entre 1935 e 1956, e, na década de 70. Tais períodos têm sido interrompidos por fatores ainda não claramente explicitados e que podem significar, desde mero erro de estatísticas educacionais, a alterações mais substanciais decorrentes da implementação de políticas públicas diversificadas.

De 1981 a 1983, intervalo mais recente sobre o qual se dispõe de informações para o País, a participação do ensino municipal tem se estabilizado em torno de 31%, enquanto a presença dos estados fica na casa dos 55%, e a dos particulares na dos 13%¹⁰.

O grau de participação das redes municipais, porém, varia bastante em relação às diferentes regiões do País. É no Nordeste que se concentra a maior proporção de matrículas nas redes municipais chegando a suprir praticamente a metade da oferta de vagas (48%). Na região Norte, elas representam 35,5% da oferta; no Centro-Oeste atendem a 25% da clientela; e na Sul, 31%.

Na região Sudeste, onde se concentram 40% das matrículas do ensino de 1º grau no Brasil, encontra-se a menor participação dos municípios: 19%. São Paulo, entre os seus estados, conta com a menor rede de ensino municipal, não só da região, como do próprio País, constituindo uma situação atípica de cobertura maciça da rede estadual, inclusive nas áreas rurais.

O ensino municipal, por sua vez, também se distribui diferentemente segundo as zonas urbana e rural. Principais mantenedores da rede pública urbana, os estados registram apenas 10% de suas matrículas

nas áreas rurais, ao passo que os municípios nelas concentram mais da metade (55%) de seu alunado.¹¹ Em anos, que não estão distantes, a proporção de matrículas nas escolas municipais rurais era ainda bem maior, chegando, em 1979, à casa dos 70%, o que indica um recente processo de urbanização das redes locais.

O ensino municipal, ao atender sobretudo os segmentos mais marginalizados da sociedade, em particular os residentes nas áreas rurais, constitui a mais pobre e precária das redes de ensino no País. A maioria de suas escolas é de professor único, com classe multisseriada funcionando na casa do professor ou em dependência cedida pela comunidade. De tão pobres que são, essas redes de ensino costumam não ter sequer rede física. Assim, das 139.415 unidades escolares de uma sala só, existentes no Brasil, em 1979, 107.649 (77%) pertenciam às redes municipais.

A oferta de séries nessas escolas, poucas vezes ultrapassa a terceira, sendo que entre as primeiras e segundas séries estão concentrados mais de 2/3 das matrículas, agravando-se a situação nas regiões com menores recursos. No Nordeste, por exemplo, no final da década de 70, mais de 70% dos alunos das escolas municipais rurais estavam matriculados na 1ª série, caindo para cerca de 16% os que freqüentavam a 2ª, e para em torno de 3,6% os que se encontravam na 4ª série.

Quando se considera o desempenho das redes municipais urbanas, os resultados são um pouco mais animadores, embora continuem bem abaixo dos das redes estaduais quanto à distribuição de matrículas por série.¹²

As escolas municipais operam com grande contingente de professo-

Os percentuais mencionados foram obtidos a partir das seguintes fontes: TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, 27(66): abr./jun. 1957; ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro, IBGE, 1962-84.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Sinopse Estatística da Educação Básica - 1981, 1982, 1983. Brasília, s.d.

¹² BARRETO, E. S. de S. A escola básica de 8 anos: da proposta às vicissitudes de sua implantação. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1984. mimeo.

res leigos. Em 1983, enquanto havia apenas 7,4% deles nas redes estaduais, encontravam-se 49% nas municipais, sendo que desses, 32% tinham 1º grau incompleto. Se se toma as redes municipais rurais, esse percentual eleva-se ainda mais; no fim dos anos 70, os professores leigos ultrapassavam a casa dos 80% de seu corpo docente, a maioria deles sem ter concluído o 1º grau.

Pagando salários muito inferiores aos salários mínimos oficiais, com precários contratos de trabalho e condições de trabalho não melhores, as escolas municipais, em geral e especialmente as rurais, não atraem os professores formados de seus próprios municípios, onde os há; e, até mesmo aqueles que, através de treinamento em serviço, logram adquirir maior proficiência, são tentados a procurarem melhores empregos nas cidades.

Inteiramente dependentes dos chefes políticos locais, não é raro também que escolas, e, até mesmo redes de escolas municipais, desapareçam em função das alterações nos poderes públicos. Seus administradores costumam ser pessoas de prestígio, nada ou pouco tendo a ver com a área, e a contratação de professores ocorre basicamente através da indicação dos mandantes na região, não lhes oferecendo qualquer estabilidade ou garantia.

A respeito das redes de ensino municipal urbano, embora haja alguns estudos avulsos, não existem análises de cunho mais abrangente, que permitam de imediato generalizações em termos do País. Algumas capitais, ou cidades de grande porte, com expressivas redes de escolas, mantêm uma tradição de ensino tido como de boa qualidade. Não é por acaso, por isso mesmo, que as melhores redes se localizam nos municípios com maiores recursos humanos, materiais e financeiros.

Vale a pena também trazer para reflexão a experiência de municípios que implantaram escolas que trabalham em condições bastante especiais, como por exemplo: turno integral para os alunos; assessoria direta de universidade, em alguns casos; maior assistência e melhor remuneração aos professores. São pequenas redes de **elite**, ainda

que por vezes atendam crianças ditas carentes, cujo funcionamento discrepa muito em relação às condições em que é ministrado o ensino estadual no próprio município, que costuma enfrentar problemas de superlotação, falta de pessoal administrativo e outros sobejamente conhecidos.

Em ambos os casos, ainda que possam variar substancialmente as estratégias de atendimento à população, e as motivações políticas que as sustentam, um desempenho bom ou razoável destas redes tem sido conseguido com base no fato de que há uma porcentagem relativamente pequena de escolas face ao total das existentes no município e, ou, de população escolar a ser atendida.

Como situação atípica é preciso ainda considerar a do município do Rio de Janeiro que, tendo sido Distrito Federal, e, por um período, cidade-estado (o antigo estado da Guanabara), continua como principal mantenedor da rede pública de ensino, exceção feita ao 3º grau.

A ESCOLA BÁSICA DE 8 ANOS E O ENSINO MUNICIPAL

O novo modelo de ensino fundamental proposto para a escola de 8 anos é o modelo de uma escola cara face aos recursos materiais e humanos existentes no País. Além de dobrar o número de anos de escolarização obrigatória implica em admitir professores formados em nível superior para as 5ªs e 8ªs séries, as quais demandam, por sua vez, maior número de docentes para um mesmo conjunto de alunos, e, ainda, com qualificação diversificada. Ele se viabilizará, por isso, quase que tão-somente nos espaços urbanos, em especial no das áreas mais desenvolvidas, para onde são efetivamente carregados os escassos recursos dos estados, visando à implantação do ensino de 1º grau completo.

A proposta do ensino de 1º grau assim posta em prática concorre para acentuar as diferenças entre os dois sistemas públicos e paralelos de ensino na década de 70: o urbano, estadual, aspirante a realizador da escola completa de 8 anos, e o municipal, predominantemente rural.

Em 1975, o II Plano Setorial de Educação e Cultura dá margem à formulação de projetos de iniciativa do governo central visando a neutralizar as grandes discrepâncias verificadas ao nível das regiões, das áreas urbanas e rurais e das diferentes instâncias administrativas quanto ao desempenho relativo ao ensino, e, em particular, ao de 1^o grau. Por aí se canalizará a primeira iniciativa de auxílio sistemático da esfera federal dirigida em larga escala aos poderes locais.

Como instrumento dessa política, cria-se o Pró-município, projeto que tem início em 1975, a partir da constatação de que um dos principais pontos de estrangulamento do ensino de 1^o grau era a precária situação do ensino municipal.¹³

Tendo como objetivo deflagrar um processo de articulação entre os estados e seus municípios com vistas ao aperfeiçoamento do ensino municipal, o Pró-município se propõe a concentrar sua atuação nos aspectos de infra-estrutura, visando à criação, ampliação ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Ensino - os OMEs - integrantes da estrutura organizacional da prefeitura municipal.

Sua atuação no período de 1975 a 1981 atingiu 22 estados, 1 território e o Distrito Federal, através dos quais foram beneficiados cerca de 1.709 municípios entre os 3.990 pertencentes às unidades federadas.¹⁴

De abrangência limitada, o Pró-município procura criar condições mínimas que viabilizem a melhoria do atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições passam pelo apoio à contratação de pessoal técnico e administrativo e ao equipamento dos órgãos municipais a fim de que eles possam desincumbir-se das suas

¹³ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Coordenação e Assistência ao Ensino Municipal. Pró-município; relatório final. Brasília, 1977; BRASIL. IPEA. Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal. Pró-município. s.n.t.

¹⁴ Cf. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Ensino de 1^o e 2^o graus. Pró-município. Brasília, s.d.

funções, sobretudo no que se refere ao planejamento e controle administrativo das escolas. Passam ainda pela expansão, manutenção e equipamento da rede física e distribuição de material didático. O projeto supre, em alguma medida, carências na área de capacitação de pessoal técnico e docente.

O apoio prestado por este projeto à mais precária das redes de ensino do País constitui, entretanto, um esforço sobremodo modesto diante das dimensões apresentadas pelos seus problemas estruturais.

Esse estilo de atuação do poder central junto aos municípios, exatamente no momento em que estes, assim como os estados, devem repassar a maior parte de seus recursos à esfera federal, redefine um esquema conhecido de dependência política mascarado pelo critério técnico que justifica que, não só este, mas um grande número de projetos federais atuando de forma bastante desarticulada, seja carreado para as regiões menos desenvolvidas. Lá, onde a dependência em relação ao governo federal é maior, costumam ser mais favorecidas com recursos as partes cujos grupos dominantes estão mais afinados com o poder central. Da mesma forma, para que os municípios sejam beneficiados com esses tipos de projetos, é freqüente que haja acordos políticos no âmbito do governo do estado que tendem a preservar o mesmo sistema de dominação.¹⁵

Mantém-se, pois, a velha fórmula do poder central que se fortalece através das oligarquias locais, preservando-as no arcaico, ao mesmo tempo em que logra fazer com que por elas seja legitimado o projeto de modernização que interessa aos setores hegemônicos, os quais não conseguiram transformar o seu próprio projeto em projeto nacional.¹⁶

¹⁵ BARRETO, E. S. de S. Política educacional e educação das populações rurais. In: MADEIRA, Felícia Reicher & MELLO, Guiomar Namó de. Educação na América Latina; os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo, Cortez, 1985. p. 115-50.

Cf. LESSA, C. O dilema: centralização versus descentralização do ensino. In: ANAIS da II Conferência Brasileira de Educação. Belo Horizonte, 1982.

QUESTÕES POSTAS PELA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NOS DIAS ATUAIS

1. Transformar todo o ensino de 1^o grau em municipal?

A mudança no quadro político brasileiro no início da década de 80 significou um esforço de rompimento com o esquema tradicional de sustentação do poder central. No processo de redemocratização do País, a descentralização passa a ser uma bandeira, exatamente por implicar na luta pela incorporação de espectros mais amplos dos segmentos sociais nas decisões de caráter político em todas as esferas do poder.

Nesse contexto é preciso indagar, se o pressuposto democrático a partir do qual é defendida a descentralização realmente terá condições de realizar-se na prática através da defesa da municipalização do ensino, freqüentemente evocada como decorrência da necessidade de atribuir encargos ao município que justifiquem o poder, os recursos e a autonomia que para eles estão sendo pleiteados. O argumento de que os sistemas estaduais de ensino são ineficientes, dado a morosidade da máquina administrativa em função do seu gigantismo, reforça também essa mesma tese.

Subjacente a essas questões coloca-se a necessidade de uma análise mais aprofundada acerca das condições que as diferentes instâncias administrativas têm no plano nacional, para fazer cumprir, na prática, o preceito constitucional da obrigatoriedade e universalidade da escola de 8 anos, princípio primeiro da democratização, razão política que deve informar as alterações administrativas que vêm sendo discutidas.

Nesse caso, antes de tentar transformar o mais precário sistema de ensino em modelo a ser erigido como desejável em termos de funcionamento do ensino no País, é preciso lembrar que as possibilidades de descentralização dos sistemas estaduais - os que melhor têm servido à população brasileira no seu conjunto - foram até agora muito pouco exploradas. Experiências recentes de administrações estaduais empenhadas em maior participação popular são indicadoras

de que essa descentralização não só tem condições de corrigir eventuais deformações que o excessivo crescimento dessas redes têm acarretado, como de oferecer maiores garantias de participação democrática dos agentes educacionais e da população à qual devem servir os serviços públicos.

E bem verdade que a reforma tributária que se anuncia, ao recuperar a importância relativa de estados e municípios, poderá fazê-lo para além do que eles tinham antes das alterações constitucionais dos anos 60. Não obstante, na boa tradição do regime federativo segundo a qual os estados são unidades políticas básicas em torno das quais se fundamenta a tessitura nacional - calcada numa relativa autonomia dessas instâncias, que tomam a si os principais encargos e responsabilidades quanto à gestão da coisa pública - os municípios continuarão como instâncias às quais deverá caber parcela sempre mais modesta em termos de responsabilidades e recursos.

Essa questão torna-se mais complexa quando se considera que a média de escolarização da população brasileira é de 3 anos, o desempenho dos sistemas educacionais bastante insatisfatório no seu conjunto, e o nível de investimento necessário para que a escola básica de 8 anos se torne realidade neste País ainda está bem acima daqueles prescritos pelas mais recentes alterações dos dispositivos legais para o seu financiamento.

Atente-se, no entanto que nos países desenvolvidos onde as políticas públicas se realizam através de um modelo descentralizado, o ponto de partida é um patamar de atendimento muito mais elevado que o nosso, com o suprimento das necessidades fundamentais assegurado a toda a população. A partir daí, é possível que uma diversificação via descentralização dê margem a um incremento significativo na qualidade dos serviços prestados.

No Brasil, onde decididamente as necessidades educacionais básicas da população estão longe de ser atendidas ainda que num nível mínimo, a perspectiva de municipalizar o ensino em larga escala poderá implicar, mesmo não se pretendendo, em socializar a pobreza junto

aos pobres - que em matéria de municípios continuam sendo a grande maioria - tendendo aqueles mais ricos e com economia mais estável, a concentrar, provavelmente ainda mais do que agora, os melhores serviços. Disso têm trazido evidência, por exemplo, as recentes análises que mostram o agravamento das diferenças interregionais no estado de São Paulo.¹⁷

No estágio atual de atendimento às necessidades educacionais do País é importante não perder de vista a tarefa equalizadora por excelência que os estados têm exercido e que, deverão continuar a exercer, no sentido de permitir que as deficiências locais sejam suprimidas por meio de maiores recursos disponíveis no seu âmbito de atuação.

O papel equalizador do estado não se esgota porém apenas no nível dos recursos financeiros e materiais. Não se comparam, por exemplo, os recursos humanos com que contam os sistemas públicos estaduais com os existentes nos municípios em seu conjunto. Observe-se que em torno de 82% deles, como indica o Censo Demográfico de 1980, possuíam menos de 20.000 habitantes, e, como agravante, registre-se o fato de que 1/3 da população total do País concentrava-se somente em 30 cidades na ocasião.¹⁸ Com essa distribuição da população fica evidente por que muitos dos municípios não contam com pessoas sequer com formação de 2º grau completo para assumir tarefas de coordenação ou orientação técnica que cabe às redes de ensino desempenhar. Lembremo-nos que a universalização do ensino básico de 8 anos demanda, em contrapartida, um corpo docente com nível universitário para atender, no mínimo, as séries de 5ª a 8ª-...

Ora, do mesmo modo que quando se trata de recursos financeiros e materiais, se o aproveitamento dos recursos humanos fica restrito às

¹⁷ CAMPOS et alii, op. cit.

Cf. FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos. In: SOCIEDADE e política no Brasil p6s-64. São Paulo, Brasiliense, 1983. p.133.

condições locais, o que se pode esperar é que os professores melhor qualificados se concentrem ainda mais uma vez nos municípios e e áreas urbanas mais ricas.

A questão da universalização do ensino de 1º grau não se resolve pois através de uma reforma tributária que assegure maiores recursos financeiros à localidade. O concurso dos estados sobretudo quando se toca no pessoal docente parece imprescindível ao seu encaminhamento satisfatório. Em vão têm sido até agora as advertências dos dirigentes, as ameaças de sanções, as declaradas pressões para que os municípios regulamentem a carreira do magistério. Sempre que lhes faltarem as condições objetivas para tanto, esse problema continuará sem a resposta adequada, e não por culpa deles.

Para a realização dessa tarefa de tão grande porte os recursos federais são também indispensáveis, sobretudo para fazer face às profundas diferenças regionais e à extrema desigualdade de atendimento entre campo e cidade encontrada no País. É no âmbito da União que primeiro deve se dar corpo à vontade política de estender efetivamente o primeiro grau a todos os brasileiros. E quando uma nação quer, de fato, universalizar seu ensino fundamental, certamente terá que aí concentrar o principal de seus recursos materiais, financeiros e humanos. Conseqüência natural dessa postura deve ser a revisão dos atuais percentuais de dotação do Ministério da Educação aos diferentes graus de ensino, uma vez que, ao carrear a maior parte das arrecadações federais para o ensino superior, não vem confirmando, na prática, a declarada prioridade ao ensino básico.

Somente à medida em que se somam os esforços da União, estado e município, criar-se-ão as condições objetivas para que o País logre o que os outros da América Latina, mais pobres e menos desenvolvidos, têm conseguido há muito tempo.

2. O município estando mais próximo da comunidade, detectaria melhor seus anseios e necessidades.

A experiência de ensino municipal vivenciada no País tem demonstrado que, mais do que as necessidades e interesses da comunidade, este tem a ver com as necessidades e interesses dos donos do poder local. A política de clientela, ainda que esteja presente em todas as instâncias do poder, tem sido a regra quando se trata da localidade.

Mesmo nas capitais, onde em geral prevalecem formas mais democráticas de prática política, as redes de escolas municipais que têm presença efetiva estão muito mais diretamente sujeitas a interferências de caráter político do que as estaduais, mesmo quando adotam (e são poucas!) mecanismos formais e burocratizados de tratamento de pessoal. Nestas últimas o nível de formalização e burocratização das funções dilui significativamente tais marcas, deslocando-se o jogo de interesses pessoais para a manipulação dos cargos diretivos, que no estado pode ser tão ou mais intensa que no nível local, mas passa necessariamente por uma negociação que envolve maior gama de grupos e tendências.

A favor da maior representatividade das esferas locais posicionam-se grupos progressistas que admitem que através das entidades da sociedade civil haveria um caminho para neutralizar o poder discricionário dos dirigentes municipais. Sabe-se, entretanto, que o nível de organização da sociedade civil e sua capacidade de articulação em termos mais amplos é ainda incipiente. No atual estágio em que se encontram essas entidades e os movimentos sociais organizados, o peso que eles têm tende a favorecer mais os interesses dos grupos melhor situados do ponto de vista social e econômico do que os do conjunto da população.

A defesa da responsabilidade do ensino em última análise pelas comunidades passa, também, por um outro crivo teórico. Se entendemos comunidade na perspectiva weberiana, que a considera como "constituída pelas relações tradicionais de serviço e defesa mútuos, prestados por membros de um mesmo grupo cuja solidariedade funda-se na família, na tribo, no clã, na religião, etc", ou se a tomamos na ótica de Marx, que analisando comunidades pré-capitalistas destaca como suas determinações fundamentais o uso comunitário

da terra e dos instrumentos de trabalho, é de se perguntar, como faz Chauí: "O que está sendo silenciado quando se fala sobre comunidade numa sociedade de classes onde as condições objetivas da vida comunitária não podem existir?"¹⁹ A dificuldade encontra-se desde a propriedade da utilização do termo comunidade quando a referência é a cidade, uma área metropolitana, ou o pequeno município de 3 mil habitantes, onde haverá maior contradição do que convergência entre os interesses do fazendeiro, chefe político local, e os dos lavradores.

E mais. Em um país cujo aparelho de estado tem passado por profundas transformações em função do intenso processo de internacionalização de sua economia, a proposta de transferir a execução das políticas públicas às esferas menos decisivas da vida nacional, ao mesmo tempo em que as medidas tomadas em outros domínios da vida pública têm largas repercussões no *modus vivendi* da população em seu conjunto, implica em correr o sério risco de que a prioridade à educação seja preconizada apenas pró-forma. Quando grande parte da vida na localidade é condicionada por determinantes que se definem em um âmbito extremamente complexo e exterior a ela, seria perigoso circunscrever o ensino aos seus estreitos limites,²⁰ embora seja fundamental o processo político que tende a incorporar o que ela tem a contribuir a respeito das coisas que também lhe concernem.

3. Como contemplar a perspectiva de crescimento da participação municipal?

Se o preceito da Lei Maior da educação, que induz à passagem gradativa da responsabilidade pelo ensino de 1^o grau dos estados para

¹⁹ Apud CHAUI, M. Ideologia e educação. Educação & Sociedade, São Paulo (5): 30, jan. 1980.

²⁰ Não é por outro motivo que os educadores de redes estaduais que possuem influentes entidades de classe colocam sob suspeita a proposta de municipalização do ensino, que pode ser interpretada também como tentativa de desmobilização da categoria.

os municípios pode ser contestado atualmente como princípio universal, é preciso convir que historicamente os dois sistemas conviveram sem atritos muito sérios, certamente porque nunca houve interesse das partes envolvidas em delimitar com precisão as suas próprias atribuições.

As alterações propostas ou anunciadas pelas reformas previstas abrem novas perspectivas de atuação nas duas instâncias, e, a partir da reconhecida necessidade de disciplinar essas questões, não tem faltado sugestões visando ao estabelecimento de normas que assegurem maior racionalização das medidas a serem adotadas.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal, na figura de seu dirigente, propõe uma estratégia gradualista de transferência de atribuições e recursos ao município que privilegia a elaboração de um plano de municipalização ao ensino cuja execução deve estar a cargo de órgão específico da Secretaria de Educação do Estado.²¹ Através desse plano procura-se estabelecer padrões mínimos de organização, funcionamento e desempenho, incluindo os referentes ao magistério e à assistência técnica, que visem a assegurar o preenchimento de condições básicas para a assunção da responsabilidade em relação ao ensino.

Antecede, porém, qualquer tentativa de estabelecimento de normas e parâmetros, a necessidade de uma explicitação acerca do compromisso político que as informa. A ausência de uma política claramente definida ao nível do estado, obedecendo à diretriz nacional mais ampla, que estabeleça prioridades e estratégias para o atendimento da população no que se refere ao ensino fundamental, aí incluindo não só o primeiro grau regular, mas o ensino de adolescentes e adultos, pode dar margem à adoção de planos locais ou regionais de municipalização de redes ou serviços que levem à extrema dispersão de re-

21

Cf. MELLO, L. de. Medidas para a municipalização do ensino de 1º grau. In: São Paulo (Estado). Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. Documento de Estudo SEDP/ME 03. São Paulo, s.d. mimeo.

ursos pela falta de referencial que permita aos poderes locais melhor situar sua participação no quadro geral da demanda e da oferta educativa.

É essa definição política que pode criar ou não condições para o cumprimento de quaisquer normas que porventura venham a ser estabelecidas, visto que a questão não é de caráter meramente técnico ou administrativo. É ela que também terá de dar conta dos casos em que, a despeito de esforços feitos, os municípios não tiverem condições de atingir padrões mínimos de desempenho.

Uma outra linha de orientação da descentralização do ensino, tem discutido a conveniência e possibilidade de municipalizar vários dos serviços envolvidos nas redes escolares, ou de regulamentar aqueles que já vêm sendo prestados em função de acertos mútuos entre estados e municípios. Nesse caso incluem-se a merenda, a construção e manutenção dos prédios escolares, o provimento do equipamento escolar e material de consumo, os serviços médico-odontológicos e a contratação de pessoal de apoio administrativo (secretários, escrivães, inspetores de alunos, serventes).²² Ela tampouco dispensa uma explicação da política educacional do estado.

Pela falta de um compromisso explícito com a oferta dos serviços de ensino de 1º grau que atenda mais e melhor do que vem atendendo aos grupos majoritários da população, têm-se justificado, ao longo de largos períodos, acertos entre estados e municípios em função dos quais adotou-se um passa-moleque na legislação que estipulava a aplicação de percentuais fixos nesse nível de ensino, de modo a poder empregá-los na criação ou implementação das pré-escolas municipais.

Isso ocorreu não só onde o atendimento estadual ao 1º grau era considerado relativamente satisfatório, pelo menos quanto ao ensino re-

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. Municipalização da educação: prós e contras. São Paulo, s.d. mimeo. (Reunião de estudos)

guiar, mas também em estados absolutamente deficitários em relação ao ensino básico. Esse é o caso do Piauí, por exemplo, que paradoxalmente, investiu mais recentemente seus maiores esforços e escassos recursos no atendimento pré-escolar em detrimento do ensino de 1^o grau, concentrado nesse estado quase que exclusivamente nas séries iniciais.

Se a criação da pré-escola responde a uma demanda igualmente legítima da população é preciso ter claro que não se pode desviar os mesmos e poucos recursos, não só financeiros, que estão faltando ao suprimento do ensino básico à população mais pobre naquilo que consiste um de seus direitos fundamentais: o acesso à escola e a permanência no ensino de 1^o - grau de 8 anos.

A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Vanilda

César Paiva**

O processo de democratização que o País atravessa recoloca a questão da municipalização do ensino como uma das formas de descentralização política. O tema não é novo, tendo sido objeto de consideração de educadores brasileiros desde os anos 50 e reaparecido durante a década de 70. A ala liberal dos renovadores, surgidos desde os anos 20 e cuja influência cresceu a partir do final da ditadura Vargas, bateu-se frequentemente pela descentralização dos serviços educacionais, cujas normas de administração tinham sido herdadas do Estado Novo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 1961, reflete a pressão pela descentralização, por um lado, e pela existência de uma legislação de caráter nacional (por um plano nacional de educação), por outro. A Lei da Reforma da Educação aprovada 10 anos depois (Lei nº 5.692/71) reacendeu o debate e induziu o Ministério da Educação a implementar, a partir de 1977, um amplo programa de apoio às administrações municipais que ficou conhecido como **Promunicípio**. São, porém, muito diferentes os termos nos quais esta proposta foi colocada nestes dois momentos da vida política brasileira.

Para os representantes liberais e de esquerda do movimento renovador, liderados pela figura de Anísio Teixeira, a municipalização do então chamado ensino primário não significaria uma mera reforma administrativa ou pedagógica, mesmo que implicasse ambos os

* Diretora-Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

** Professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

aspectos. A municipalização do ensino seria, no seu âmago, uma reforma política: o reconhecimento da maioria de nossas comunidades municipais. Pleiteava-se a implantação, a nível de ensino fundamental, de um só regime: o das escolas locais, administradas pelas autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas à organização ditada pelas leis estaduais e conformadas aos objetivos das leis federais de diretrizes e bases. Estas escolas seriam mantidas com os próprios recursos municipais, complementados - em caso de necessidade - por recursos estaduais e, sucessivamente, federais.

A defesa da municipalização do ensino fundamental era realizada a partir da crítica ao excessivo centralismo administrativo exercido pelo ministério e pelas secretarias estaduais de ensino, que seria responsável pelo irrealismo dos programas e pelo imobilismo das escolas brasileiras, bloqueando as energias criativas difusas em nosso povo.

Insistia-se sobre a necessidade de uma real transferência de poderes de ação e decisão para os municípios como prova de autoconfiança dos brasileiros e com a finalidade de adequar as escolas ao meio local e liberá-las da sufocante tutela administrativa estadual e federal.

Os objetivos proclamados pelo programa de municipalização do ensino desencadeado na segunda metade da década de 70 eram mais modestos, apesar da vistosa dimensão concedida pelo conceito de **federalismo cooperativo** presente nos documentos produzidos nos órgãos responsáveis. Este programa declarava perseguir basicamente a melhoria das condições do ensino municipal através da modernização administrativa, da transferência de recursos financeiros a serem distribuídos pelas secretarias estaduais e da capacitação do professorado municipal. Sua finalidade seria integrar as redes municipais de ensino aos respectivos sistemas estaduais de educação,

criando uma divisão de atribuições, na qual o ensino rural caberia aos governos municipais. As ações desenvolvidas não tiveram como meta a transferência de poderes, mas tão-somente o fortalecimento e a melhoria das redes municipais, mantendo o seu paralelismo com a rede estadual e buscando, no máximo, uma maior integração com as diretrizes e metas da política educacional dos estados. Os instrumentos legais, surgidos a partir da Lei nº 5.692/71, primavam pela cautela, sendo raros os estados que estabeleceram a legislação supletiva prevista que definisse as responsabilidades e poderes das administrações municipais no âmbito da educação.

Esta sempre nova discussão sobre a conveniência de se incentivar a municipalização do ensino é lamentavelmente viciada por erros decorrentes de uma estreita visão legal-jurídica e/ou pedagogizante do problema, a qual, na verdade, se refere à necessidade de democratização e descentralização do exercício do poder político no Brasil. Mais que isso: por detrás de tais posições freqüentemente esteve presente um modelo anglo-saxão de democracia e de vida comunitária que não encontra respaldo na nossa história e que, certamente, não será forjado pela escola. A forma como foram criadas as municipalidades brasileiras difere muito daquela que conduziu ao federalismo municipalista norte-americano ou à reafirmação dos poderes locais em diversos países europeus. Nossas municipalidades não são, na maior parte dos casos, nem resultado de duras lutas político-religiosas travadas ao longo de séculos, nem a consequência de um longo processo de coesão social de comunidades camponesas. A maioria dos mais de 400 municípios brasileiros ultimamente criados são resultado do processo de multiplicação das municipalidades em função de interesses político-eleitorais imediatistas a partir do início dos anos 60.

Por outro lado, a questão do ensino municipal - cujas escolas estão localizadas em sua imensa maioria em áreas rurais, não pode ser discutida independentemente da questão agrária e do poder local. A simples modernização administrativa municipal e o repasse dos recursos financeiros não são mecanismos suficientes para promover uma municipalização do ensino entendida como fórmula democrati-

zante e descentralizante. Certamente, maior autonomia do município pode ser atingida através de uma reforma tributária - que corrija o centralismo promovido pelo AI-2 e pela Constituição após a emenda de 1969 - e administrativa. Mas a elevação do nível de participação de suas populações na condução dos assuntos de interesse comunitário - e aí se inclui a educação - não será possível sem que sejam acionados mecanismos (econômico-sociais e políticos) que conduzam à liquidação progressiva do autocratismo e do personalismo, que caracterizam as relações entre grupos e indivíduos em amplas regiões do País. Sabemos que isso deve ser remetido, em grande medida, à situação de dependência econômica e social na qual vive grande parte da população rural brasileira face ao latifúndio e aos resquícios do Coronelismo.

Além destas implicações imediatas resultantes da própria vida política municipal nas áreas rurais brasileiras, devemos chamar ainda a atenção para um aspecto ideológico mais sutil, mas não menos grave, e que freqüentemente acompanha a tese de municipalização. Quero abordar aqui a problemática ideológica e política embutida na proposta de adaptação à realidade local, principalmente quando esta vem radicalizada pela crítica ao caráter exterior e impositivo da escola com relação à comunidade. Sem dúvida que a escola deve considerar a especificidade econômica e cultural da localidade onde atua, mas isto não pode tornar-se prioridade curricular. A escola pública pela qual inúmeras gerações de educadores se empenharam - a escola universal, gratuita e obrigatória - pode transformar-se em fábrica de petrificações sociais e não em possibilidade de ampliação de oportunidades caso não introduza os seus alunos a conteúdos universais mínimos para a sua maior circulação na sociedade abrangente e para o exercício de seus direitos de cidadania. Uma escola de pesca para comunidades de pescadores, de técnicas agrícolas para áreas rurais, corre o risco de esquecer o necessário entrosamento intelectual e político de seus alunos com o nacional e o universal. Uma excessiva acentuação do âmbito local significa um efetivo cerceamento dos horizontes culturais e políticos dos alunos, contribuindo exatamente para o fortalecimento da exterioridade da vida nacional e para a limitação de sua capacidade de crítica a imposições mais gra-

ves que a escola unitária, transmissora de conteúdos mínimos universais.

Nos últimos anos, no Brasil, assistimos a uma radicalização das tendências que defendem não apenas a municipalização do ensino, mas o localismo radical no que concerne à escola, apontado como sinônimo de democracia, que se conecta também à defesa de posições radicalmente não-diretivas no que diz respeito às relações professor-aluno. Tal posição, em geral associada a tendências românticas ao nível do pensamento social, político e pedagógico que conduzem à rejeição de enfrentar o problema do poder do estado, que se concentra sobre a vida quotidiana e sobre as relações interpessoais, sobre a **história dos vencidos**, embora apresente aspectos extremamente interessantes que nos ajudam a pensar a questão do poder local e como transformá-lo através da participação mais ampla da população na determinação dos destinos municipais, facilmente conduzem a uma espécie de **enquadramento** à ordem em pequeno tornando-se uma forma de **conservadorismo de vanguarda**. De um modo geral, tais posições incorporam ainda um profundo endeusamento do chamado **povo simples**, a valorização sem limites da cultura popular - o que conduz à rejeição de conteúdos e formas de ação que seriam trazidos de fora: de fora da comunidade local e de fora da **cabeça** da população local. Idealizada a comunidade ou a municipalidade como o *locus* da democracia e idealizando o povo simples e sua cultura como expressões tanto da **verdade nacional** quanto da capacidade de pensamento e ação democrática do povo brasileiro, a consequência seria a defesa de posições radicalmente descentralizantes e a rejeição de tudo que possa significar a coordenação de uma política nacional capaz de interferir nos rumos tomados pela educação ao nível municipal (encaminhando-a no sentido de ir além da localidade e de seus problemas) e inserir-se na problemática do País, abrindo seus horizontes para questões que - transcendendo o nacional - nos afetam de maneira brutal e inequívoca.

Tais tendências ideológicas pressionam no sentido da acentuação do âmbito local. Devemos, sem negar as virtudes que possam estar contidas em tal posição, - e que dizem respeito, fundamentalmente, à

tentativa de criar nas municipalidades brasileiras condições que contêm analogias como aquelas encontradas em outros países desenvolvidos e democráticos - manter a clareza de que a questão centralização/descentralização deve ser remetida à história da nossa própria formação social e às tendências econômico-sociais que se fazem presentes nos nossos dias. A transformação do campo brasileiro está se dando de forma muito diferenciada nas diversas regiões - exigindo, por isso, também estratégias diferenciadas de atuação por parte do Estado - em que pese tanto a organização crescente do movimento sindical dos trabalhadores rurais quanto o trabalho organizativo da Igreja. As transformações, que foram impostas ao campo brasileiro nas últimas décadas pela política agrária do Estado, conduziram a um crescente êxodo dos campos, paralelo ao que se convencionou chamar de **penetração capitalista no agro**. Tais transformações se farão sentir por longo tempo, somadas agora àquelas a serem propiciadas pela reforma agrária. O setor educacional deverá ser sensível tanto àquelas transformações, que na verdade limitam as possibilidades de articulação local das populações, quanto às novas possibilidades abertas de trabalho conjunto com outros ministérios nas áreas escolhidas para a reforma agrária.

Transcender às perspectivas localistas em nome de uma ação coordenada a nível nacional - tanto no que se refere ao conteúdo do ensino, como, ao livro didático, à organização curricular, à formação de professores -, deixando, porém, espaço às peculiaridades locais, é o único caminho democrático. E a única forma de assegurar que, em virtude das disparidades regionais, as áreas mais pobres não terão escolas de pior qualidade, não apenas quanto ao espaço físico, mas quanto à formação de professores, ao conteúdo dos currículos e livros didáticos, etc. É a maneira de se assegurar, como meta, padrões mínimos educacionais comuns a todos os brasileiros.

Fortalecer o município é uma tarefa de longo prazo, que se pode realizar não pulverizando os recursos nem lançando a eles recursos que alguns ou muitos deles não saberão utilizar, por carência de quadros técnicos ou que utilizarão de maneira subordinada às forças locais dominantes.

É uma tarefa que exige ação coordenada a diversos níveis, na preparação da qual será preciso indagar a respeito de que setores comportam mais descentralização e quais setores precisam ainda de certo nível de centralização, em função do maior benefício à população local.

A experiência histórica brasileira em matéria de centralização/descentralização, absolutamente, não é inequívoca. Os pioneiros dos anos 20 lutaram bravamente por um plano nacional de educação e por algum nível de interferência do poder central na área educacional, descentralizada desde o Ato Adicional de 1834 e incorporada à Constituição de 1891; lutaram de forma muito flexível em torno da questão. Eles pretendiam que a descentralização administrativa permanecesse, mas lutaram por décadas pela coordenação do poder

central, que vai tomar forma legal no documento sancionado em 1961 - apesar dos percalços da longa tramitação de 13 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O que existe de comum entre a situação de hoje e aquela do período em que se iniciou a discussão da LDB (fim dos anos 40 até início dos anos 60) é a consciência da necessidade de criar mecanismos contra a centralização excessiva e autoritária. O que há de novo entre nós, nos dias de hoje, é a força de tendências que, apresentando-se radicalmente democráticas e em defesa das municipalidades e da descentralização, podem ir tão longe que terminem na defesa de posições que não contribuam para o desenvolvimento educacional do País e que conduzam a uma visão estreita dos problemas educacionais e das questões políticas em geral.

É PRECISO DAR UM CONTEÚDO CONCRETO AO DEBATE SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE 1^o GRAU

Guiomar Namó de Mello*

O ensino de 1^o grau, por fornecer instrumentos indispensáveis à participação cultural e política dos cidadãos, é um direito que a Constituição garante a todo brasileiro e um pré-requisito da sociedade democrática. Todavia, embora sucessivos governos tenham proclamado a prioridade do primeiro grau, até agora não se enfrentou com sucesso a tarefa gigantesca de universalizá-lo, com garantia de acesso e de permanência bem-sucedida na escola para todas as crianças. Os números são sobejamente conhecidos: temos 33 milhões de analfabetos; sete milhões de crianças entre 7 e 14 anos estão fora da escola; quase 50% dos alunos são reprovados ou se evadem logo na passagem da primeira para a segunda série; apenas 20 de cada 100 alunos matriculados na primeira série chegam à 8^a, e, ainda assim, nem todos os que conseguem ultrapassar todas as barreiras de uma escola pública seletiva e discriminatória dominam bem os conteúdos necessários a uma melhor compreensão do mundo e da sociedade em que vivem.

Diante desse quadro desalentador que configura a realidade do ensino de 1^o grau brasileiro, pode-se afirmar que um dos grandes desafios para a construção de um Estado democrático, entre nós, é vencer os impasses e estrangulamentos que impedem a expansão ampla, geral e irrestrita desse ensino no País. É um desafio tão gigantesco quanto inadiável, na medida em que a própria história tem mostrado que a consolidação das sociedades democráticas

pressupõe a existência de um sistema de ensino básico que possua pelo menos duas características: em primeiro lugar, que seja de fato acessível a todos, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades; em segundo lugar, que seja internamente eficaz, adequado às características e necessidades dos vários segmentos sociais, a fim de dar a todos condições equivalentes para a aquisição da formação básica da cidadania. Em outras palavras, a garantia efetiva da igualdade de oportunidades passa pelo reconhecimento de que as desigualdades sociais trazem para a escola básica alunos com diferentes condições de desempenho e de que a esta instituição cabe a tarefa política e técnica de atenuar essas diferenças, no que diz respeito à aquisição dos conhecimentos e habilidades indispensáveis ao exercício de uma cidadania plena.

Um desafio dessa magnitude não pode ser enfrentado com medidas isoladas, nem com projetos articulados, mas envolve inúmeras intervenções diferentes, tanto políticas quanto administrativas, entre as quais cabe citar a formação do professor, a construção de mais salas de aula, o investimento a longo prazo, o custeio das atividades de todo o dia, a reformulação pedagógica, a racionalização da máquina administrativa, a redefinição do papel social da escola e uma política de recrutamento do magistério que elimine o favoritismo e o clientelismo. Envolve, enfim, uma política educacional global, com etapas encadeadas a médio e longo prazos e, principalmente, adequada às realidades regionais contrastantes deste País de dimensão continental.

É este desafio que constitui o pano de fundo contra o qual deve ser discutida a questão da municipalização do ensino de 1^o grau. A municipalização será valiosa ou não na medida em que de fato possa contribuir para democratizar o acesso e a permanência na escola pública, nos termos acima expostos. Sendo assim, a municipaliza-

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas; Ex-Secretária Municipal de Educação de São Paulo.

ção não pode ser tomada como um valor em si mesmo. E sobretudo não pode ser decidida fora de um quadro articulado de outras medidas necessárias à democratização do ensino básico.

É certo que, nos últimos anos, o governo federal concentrou tantos poderes que praticamente eliminou a autonomia e a vitalidade dos demais setores da vida nacional. Isto não significa, entretanto, que seja possível associar automaticamente o conceito de centralização ao de autoritarismo. Tampouco a descentralização corresponde necessariamente a um fortalecimento da democracia. No que diz respeito à educação, por exemplo, o princípio da descentralização em torno do qual se elaborou a Lei nº 5.692/71, que previa até mesmo currículos elaborados pelas próprias escolas, de acordo com as necessidades e peculiaridades da clientela, não resultou em democratização do ensino de 1º grau, com ampliação das oportunidades de oferta de ensino e maior permanência dos alunos na escola. Pelo contrário, ao pulverizar os conteúdos e desarticular práticas existentes, essa Lei reforçou as desigualdades regionais e aumentou ainda mais a incompetência da escola pública que é a única acessível às camadas desfavorecidas.

É interessante notar que a **abertura** apregoada na legislação do ensino, em 1971, ocorre numa época em que a vida política brasileira sofria um progressivo fechamento. O Estado, cuja força no período pós-64 tornara-se quase absoluta, não utilizou seu poder para atender, com mais verbas, as carências do ensino de primeiro grau, mas usou o discurso da descentralização como disfarce do autoritarismo. As verbas públicas federais para a educação diminuíram vertiginosamente, sem nenhuma compensação aos estados e municípios. Num contexto como esse, propor a municipalização do ensino de primeiro grau era o mesmo que ratificar o descompromisso do governo federal para com a educação básica, abandonando-a a seu próprio destino. Estas colocações apontam para um primeiro requisito sem o qual a municipalização pode tornar-se um desastre para a democratização da escola básica obrigatória: a garantia da existência de recursos.

De acordo com o censo de 1970, dos três mil, novecentos e cinqüenta e dois municípios brasileiros, 72% tinham menos de 5 mil habitantes na sede. Essa porcentagem deve ter aumentado nos últimos anos, com a concentração populacional nos grandes centros urbanos e o crescente esvaziamento dos municípios médios e pequenos. As cotas do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) representam a quase totalidade da receita de algumas cidades, e, em geral, ficam retidas para o pagamento de dívidas. Como delegar a municípios cada vez mais pobres a responsabilidade pela educação mais cara, a primeira que a ninguém poderia ser negada? A descentralização administrativa, sem alocação de verbas necessárias ao custeio dos diferentes projetos educativos, só pode ser encarada como uma estratégia desarticuladora, para manter a prioridade do 1º grau apenas a nível de declaração. Assim, a condição fundamental, para que o município possa assumir plenamente a responsabilidade pela educação básica, é uma reforma tributária que promova a redistribuição dos recursos públicos existentes. Além disso, o governo federal e os governos estaduais deveriam continuar atuando supletivamente no sentido de dar suporte material e técnico para equalizar a oferta de escola pública nacional a todos os cidadãos do País.

É indispensável cumprir, no espírito e na letra, a Emenda Calmon, parágrafo 4 do artigo 176 da Constituição, que fixa um percentual de não menos que 13% da receita de impostos a serem aplicados pela União e não menos que 25% a serem aplicados pelos estados e municípios, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, sem incluir, nas despesas de educação, aquelas realizadas com cultura, desporto, assistência hospitalar e assistência social. Embora esta emenda tenha sido aprovada pelo Congresso em dezembro de 1983, não foi fácil garantir que fosse realmente aplicada. Só com a sua regulamentação, pela Lei nº 7.348, de 24/07/85 - conquista da Nova República -, é que alguns critérios elementares foram estabelecidos: o Salário Educação, por ser uma contribuição vinculada e portanto obrigatoriamente aplicado no ensino básico, foi excluído dos 13%, o mesmo acontecendo com os recursos do FINSOCIAL - o que aumentou substancialmente o montante. As despesas com ensino foram definidas como aquelas destinadas à educação sistemática, re-

guiar ou supletiva, que acontece nos sistemas de ensino federal, estaduais ou municipais, evitando que as verbas garantidas pela Emenda Calmon fossem pulverizadas em orçamentos de outros Ministérios ou Secretarias que, embora desenvolvam programas educacionais *lato sensu*, não são responsáveis pela **expansão e desenvolvimento do ensino**.

Ainda assim, mesmo levando em conta a importância da Emenda Calmon e da Lei nº 7.348/85, os recursos continuarão insuficientes para enfrentar as necessidades, e a nova Lei pode até mesmo ter um efeito perverso, se os municípios empobrecidos, que não têm recursos para enfrentar as carências de transporte, limpeza pública, pavimentação e tantas outras - forem obrigados a alocar 25% para a educação. A matemática mais elementar mostra que 25% dos poucos tributos que permanecem ou são transferidos aos governos municipais pela esfera federal ou estadual estarão longe de serem suficientes para fazer frente à enormidade dos recursos necessários para investimento e custeio do ensino de 1º grau, porque este serviço é obrigatório para a **totalidade** da população, e os equipamentos escolares funcionam praticamente em capacidade plena durante o ano todo.

Tomemos como exemplo o município de São Paulo, o mais rico desta Nação. Na execução orçamentária do ano de 1985, a maior cidade da América Latina colocou na área de educação, via Secretaria Municipal de Educação, mais de 25% de sua receita de impostos, aí incluídas as transferências governamentais federais e estaduais. O Quadro 1 especifica a composição das receitas e despesas até agosto de 1985, e observe-se que **não** estão incluídas a manutenção dos programas de Educação de Adultos e Orientação Sócio-Educativa de Menores, locados na Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social da Prefeitura paulistana.

Mesmo colocando esse montante de receita de impostos na educação, cumprindo portanto sua obrigação constitucional, a Prefeitura de São Paulo contribui com apenas 27% das matrículas do 1º grau desta imensa cidade. Essa percentagem aumenta significativamente

Quadro 1 — Receitas e Despesas Relativas à Educação no Município de São Paulo jan./ago. 1985

Em Cr\$ 1000		Em Cr\$ 1000	
Receita de Impostos (orçada)		Despesas até agosto de 1985	
Imposto municipal	1.371.435.000	Pessoal	558.467.290
Transferências governamentais	1.398.035.000	Merenda	100.789.024
		Operação e manutenção da rede, apoio técnico e assistência médico-odontológica	22.116.160
		Projetos	70.298.043
TOTAL:	2.769.470.000		751.670.517

no caso das matrículas pré-escolares, hoje atendidas em 60% pela Prefeitura. Mesmo assim, mais de 70% do ensino de 1º grau das crianças paulistanas é realizado com recursos estaduais. A cidade possui cerca de 1.200 escolas públicas de 1º grau, das quais 294 são municipais. Esses números dão uma idéia do montante de receitas que o poder público municipal teria que dispor para que 25% delas fossem suficientes para o atendimento de 100% da demanda somente do ensino de 1º grau, não considerando as creches, pré-escolas, educação de adultos e outros serviços que, embora não sejam obrigatórios como o 1º grau, constituem hoje prioridade social da maior importância.

Se olharmos a questão do ângulo da distribuição tributária, teremos o Quadro 2, montado com base nos dados de 1983, mas cujas proporções não foram ainda substancialmente alteradas.

O exame desses dados indica que embora a União tenha arrecadado no Município de São Paulo Cr\$ 2.588,5 bilhões em 1983, o que representa mais de 20% do **total** dos tributos federais do País, bem menos de 1% desse montante - 10,9 bilhões - foi transferido de volta para a cidade. Resulta, se observarmos a linha do total de impostos federais, estaduais e municipais pagos pelos municípios paulistanos, que

**Quadro 2 — Tributos no Município de São Paulo — 1983
(Bilhões)**

Origem	Arrecadação	Participação	%
Federal	2.588,5	10,9	0,42
Estadual	1.076,1	168,1	15,62
Municipal	225,4	225,4	100,00
TOTAL	3.890,0	404,4	10,40

Fonte: Secretaria das Finanças do Município de São Paulo

de cada cem cruzeiros arrecadados a Prefeitura dispõe de apenas dez cruzeiros e quarenta centavos para custear os serviços pelos quais é responsável.

Esta é a situação perversa que se criou com a concentração de recursos e poder a nível federal e que certamente deverá ser reequacionada no horizonte da Nova República, por meio de medidas emergenciais, que já vêm sendo estudadas a curto prazo, bem como, por meio de uma reforma tributária de conjunto a ser examinada pela Constituinte. Essa reforma terá que levar em conta as enormes disparidades existentes entre os municípios brasileiros de modo a corrigir desigualdades e dar a todos eles condições concretas para o exercício de sua autonomia política.

A autonomia econômica e política dos municípios, todavia, ainda não é suficiente para que a municipalidade tenha êxito no que se refere ao ensino de primeiro grau. Atribuir recursos aos municípios para que sejam utilizados às vezes ao sabor dos interesses locais é correr o risco da fragmentação e do clientelismo a serviço de minorias. Para que os interesses da maioria sejam atendidos, em todos os municípios brasileiros, independentemente de seu grau de desenvolvimento e riqueza, é preciso que se consolide uma política educacional de âmbito nacional.

Isto não significa centralismo nem padronização autoritária, uma vez

que a União deverá definir as diretrizes mais amplas da educação num processo democrático que envolverá a participação dos municípios e dos setores da sociedade civil. A implementação de uma política nacional de educação que garanta a todos os brasileiros acesso e permanência numa escola de 1^o grau de boa qualidade deve basear-se, assim, no princípio de representação política nas instâncias normativas da educação nacional, dos estados, municípios, entidades de classe, organizações da sociedade e dos profissionais do ensino. Só esta representatividade política pode garantir que o município não venha a ser mero executor de diretrizes traçadas, sem contemplar as necessidades e peculiaridades de cada região ou localidade. Faz enorme diferença adequar às características locais uma política nacional de educação cujas normas mais gerais foram delineadas com ampla participação, ou executar pacotes educacionais cujo significado ou finalidade dificilmente ficam claros às instâncias da ponta do sistema: o município e a própria escola.

Diretrizes nacionais de educação democraticamente elaboradas podem assegurar a formação básica comum a todos os cidadãos brasileiros. Elas constituirão um instrumento para combater as desigualdades educacionais entre estados e municípios, entre áreas rurais e urbanas, entre municípios mais desenvolvidos e menos desenvolvidos. Isto ocorrerá na medida em que se estabeleçam para todo o território nacional os mínimos curriculares e suas respectivas cargas horárias mínimas, as bases de formação, carreira e estatuto do magistério, os critérios de qualidade de livros didáticos e cartilhas, os critérios para escolha de áreas prioritárias para construção de prédios escolares. A omissão dos órgãos centrais nestas questões, em nome da autonomia dos municípios, poderia deixar a critério das lideranças locais, cujo compromisso com a maioria não está previamente garantido, decisões que afetam de maneira especial a população desprivilegiada, cujo poder de organização e pressão é ainda débil.

Cabem aqui alguns esclarecimentos. Parece que ninguém coloca em dúvida a necessidade de uma política nacional quanto à formação, carreira e estatuto do magistério. Sabe-se que, no Nordeste, por

exemplo, o contingente de professores que não completaram o primeiro grau é superior aos habilitados ao magistério das 4 primeiras séries do 1º grau. O professor de 1º grau não pode permanecer leigo, mal preparado, recebendo salários indignos e ingressando na carreira através de "apadrinhamentos". Com isto todos concordam. O mesmo consenso talvez não exista quando se trata da definição dos mínimos curriculares ou do material didático a ser utilizado.

Certas correntes educacionais acreditam que a regionalização dos conteúdos escolares resultaria num currículo mais adequado às vivências das classes populares. O equívoco consiste em não perceber que, se o ponto de partida do processo de aprendizagem deve ser a realidade local e concreta do aluno, o ponto de chegada é a aquisição de conhecimentos comuns e universais, que podem se transformar em pré-requisitos para a oposição dos indivíduos à sua situação desfavorecida. Partindo do próximo para o distante, do concreto para o abstrato, do simples para o complexo, é possível enriquecer o universo de conhecimentos dos alunos dos setores populares e não limitá-los a conteúdos que eles já têm oportunidade de adquirir fora da escola, no convívio social direto de sua comunidade.

A escola básica, por sua própria constituição histórica, destina-se a ser a mediadora entre a cultura local e o saber mais amplo. A apropriação de conhecimentos universais não pode e não deve resultar no desprezo ou no desconhecimento da cultura popular e regional. Ao contrário, deverá dar ao educando uma dimensão mais ampla do conhecimento, uma perspectiva de nacionalidade e universalidade na qual ele consiga situar e valorizar seu município e sua região, com sua cultura, saberes, práticas e problemas. Mais ainda, uma perspectiva que lhe ofereça instrumentos para **criticar** esses saberes, práticas e problemas, os quais, como todo produto humano, são passíveis de transformações.

Uma política educacional dessa natureza deve repercutir na produção de livros didáticos que, ao abordarem temática excessivamente regionalista, podem contribuir para limitar os horizontes dos alunos. Por outro lado, os critérios para orientar a seleção de material didáti-

co-pedagógico pode constituir-se num processo educativo aos professores, boa parte dos quais não possui qualificação para resolver com total independência o que é melhor para seus alunos. Uma absoluta autonomia para escolher livros, cartilhas e programas, sem nenhum critério, acaba se dando em prejuízo das crianças dos municípios e áreas mais pobres, onde escolas isoladas e professores leigos ou mal formados poderão fazer opções nem sempre adequadas ao tipo de clientela que abrigam.

Nossas colocações tiveram como objetivo fazer com que a discussão sobre municipalização ganhasse conteúdo concreto. Considerado em abstrato, o princípio é inatacável - ninguém discorda que "o que deve ser feito pelo Estado não deve ser feito pela União e o que pode ser feito pelo Município não deve ser feito nem pela União nem pelo Estado". Entretanto, se quisermos que a municipalização do ensino básico resulte em democratização desse ensino, em termos de acesso e permanência, é necessário levar em conta a formação histórica e concreta da maioria dos municípios do País.

Não é por acaso que, com algumas exceções, apenas as grandes capitais possuem redes próprias de ensino e foram, nestes últimos anos, os pólos da oposição ao regime autoritário da Velha República. A municipalização implica não só reforma tributária, como participação **política** na definição das diretrizes nacionais - uma tarefa nada simples, dadas as enormes defasagens econômicas e culturais existentes no País. Isso supõe uma sociedade civil forte e organizada, que saiba cobrar e fiscalizar o poder local no atendimento dos interesses majoritários. Esta é a questão política envolvida na descentralização administrativa: a municipalização dos serviços educacionais só contribuirá para a democratização do ensino, se o município for forte. Isto significa, além da descentralização, desconcentração do poder, o qual, por sua vez, para ser exercido com legitimidade, deve apoiar-se numa base autenticamente popular.

Num momento em que o debate pré-Constituinte apresenta à sociedade brasileira as inúmeras e complexas questões imbricadas na reordenação político-institucional do País, torna-se não só oportuno

como indispensável a discussão das relações entre as esferas governamentais - seu peso político e suas competências administrativas - no atendimento das demandas sociais. Esse processo é por si só importante na medida em que serve de instrumento de informação e organização dos diferentes segmentos da sociedade.

A municipalização do ensino básico poderá ser, no bojo desse debate, produto da própria democratização da sociedade. Assim, estreitamente vinculada à democracia, a municipalização poderá ser um avanço. O poder local é mais próximo, mais sensível e mais vulnerável aos apelos da população. Se a esfera municipal for representativa dos interesses populares e dispuser de poder de decisão e recursos, a interação povo-governo tornar-se-á mais ágil, menos burocratizada, mais participativa.

É no âmbito do município que a participação direta da população na escola básica pode acontecer de fato. Desde que essa participação não seja entendida como mero sucedâneo do exercício político da cidadania no seu sentido mais pleno e mais nobre, mas, ao contrário, esteja articulada organicamente a este, pode ser a base da construção de uma nova escola, democrática no acesso e na permanência do aluno, aberta às aspirações e valores dos seus usuários. Uma escola que sirva de fato como elo mediador entre a cultura e a realidade regionais do município e a realidade e a cultura nacionais, numa perspectiva realmente crítica tanto de uma quanto de outra.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos** - planejamento e clientelismo no nordeste. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1985.117p.

Constatar que no estudo da formação e evolução histórica da estrutura política brasileira ocorre uma divisão de enfoques, segundo a qual, alguns autores como Victor Nunes Leal, Maria Isaura Pereira de Queiroz e Gilberto Freire salientam a importância do poder local, enquanto outros, como Raymundo Faoro, conferem ao Estado brasileiro enorme poder, cada vez mais centralizador, foi o ponto de partida para a realização da análise que se segue.

Com o objetivo de demonstrar, através de evidências empíricas, que a centralização do poder no País coexiste com as oligarquias locais, Bursztyn questiona as teses centralista e localista, focalizadas nesta obra como aspectos complementares de nossa realidade.

Acrescenta que a coexistência dos níveis de poder citados representa uma peculiaridade do País, não considerada por teorias elaboradas com o intuito de avaliar realidades diversas. Porém, afirma, é a partir dessa característica que se torna possível compreender a permanência de uma estrutura sócio-econômica arcaica, paralelamente às medidas que buscam modernizar o setor agrário.

Formula inicialmente duas questões consideradas fundamentais ao trabalho: 1. como explicar que as classes dominantes no Nordeste sempre tirem proveito dos programas de desenvolvimento propostos pelo governo; e 2. como compreender a ocorrência de uma política centralizadora a nível de nação, que permite o fortalecimento paralelo das estruturas de poder locais.

Mantendo foco permanente sobre o caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro, através da análise de sua ação política, o autor

inicia o primeiro capítulo desta obra com uma retrospectiva histórica das relações poder central-local no País. Os capítulos subsequentes discutem alguns dos mecanismos de intervenção utilizados pelo governo no setor agrário nordestino, tais como: crédito rural, cooperativismo, obras contra as secas, programas especiais de desenvolvimento regional, aquisição da produção pelo governo, política implícita e explícita da reforma agrária e estratégias de marketing político-regional.

Inicialmente, Bursztyn detém-se no processo de legitimação recíproca desenvolvido entre o poder central e local, relatando fatos históricos que o confirmam.

Aborda o momento histórico no qual a economia americana passou a ser incorporada à européia e constata o contraste do processo de colonização vivido pela América do Norte (onde a iniciativa privada teve o papel preponderante) e aquele instaurado no Brasil pelo regime absolutista português (uma "abordagem estritamente financeira", representada pelo fiscalismo).

Refere-se, ainda, à política de ocupação do governo português que, não possuindo recursos humanos e financeiros para viabilizar a ocupação de tão grandes extensões de terra na colônia, cede o poder público aos grandes proprietários, recebendo em contrapartida sua fidelidade política e a garantia do pagamento de impostos. Este quadro torna-se cada vez mais complexo ao passo que a economia do País se expande e, sem perder as características iniciais, dá origem ao Coronelismo no Nordeste. Esta forma de poder, comenta, firmou-se na região a despeito do final do ciclo do açúcar, momento em que este produto perde sua importância a nível nacional, continuando, porém, a ser a base da economia nordestina. O autor observa, também, que o mesmo fenômeno se repetiu com outros grupos sociais

dominantes na colônia, acrescentando que, apesar destes se sucederem no panorama econômico brasileiro, não tiveram seu poder abalado localmente.

O Estado brasileiro, desde os primórdios, autoritário e paternalista, como mostra Bursztyn neste capítulo, sempre conviveu com as estruturas de poder locais, propiciando no Nordeste a sobrevivência dos coronéis, "teoricamente condenados pela evolução do capitalismo". Estes, por outro lado, ao repetirem localmente as mesmas características do poder central, consolidaram seus domínios através das relações paternalistas desenvolvidas na sociedade rural, subordinando os trabalhadores ao nível econômico (por endividamentos externos resultantes do financiamento à pequena produção) e social (através das relações de compadrio). Quanto ao aspecto político, uma consequência do contexto sócio-econômico, a elite local, desde o Brasil colônia, detentora do poder jurídico e militar, continuou a se impor até o período republicano, quando o trabalho passa a ser subordinado ao capital, fazendo surgir o voto de cabresto e os currais eleitorais.

Finalizando essa primeira parte, o autor refere-se ao caráter inicialmente omissivo do Estado brasileiro, alterado significativamente no governo Vargas, com a intensificação das práticas intervencionistas e que se faz mais nitidamente presente na região Nordeste a partir da década de 70.

O segundo capítulo focaliza as medidas de caráter planejado postas em prática pelo Estado desde o início do século, tais como o IOCS (1906) e o IAA (no período varguista) e que foram absorvidas pelos grupos dominantes na região Nordeste.

Neste contexto, comenta, mesmo a Sudene mostrou-se inoperante frente às oligarquias locais, ao adotar medidas consideradas pelo autor pouco significativas: na realidade, era arriscado para o Estado alterar uma política sedimentada ao longo de quatro séculos de entendimento entre o poder central e local. Neste contexto, persistem os problemas de oferta de alimentos nos grandes centros urbanos, as tensões sociais e o êxodo rural, registrados pelo Grupo de Traba-

lho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado no governo Juscelino Kubitschek.

O início da década de 70 assiste a modificações na ação política do Estado, a partir do golpe militar de 1964, de características mais centralizadoras. Naquele momento, a Sudene é desmobilizada pelo governo que, aproveita-se da ineficiência do órgão frente ao longo período de secas vivido pela região, criando novas estruturas, através das quais o Estado interfere diretamente na área.

Essa política, observa Bursztyn, pode ser identificada tanto no Programa de Integração Nacional (PIN), como do Programa de Redistribuição de Terras no Nordeste (Proterra) que buscam o aumento da produção agrícola sem, no entanto, promover mudanças na estrutura agrária.

No terceiro capítulo é discutido o sistema institucional de crédito e suas consequências. Afirma o autor que as ações do Estado na região tendem a romper o poder político das classes locais dominantes, na medida em que o crédito oficial, as agências de desenvolvimento e os projetos regionais reforçam o poder do governo, que avança em sua política centralizadora, através do dirigismo. No entanto, estes mesmos benefícios proporcionam a expansão do poder local. Assim sendo, sob este aspecto ampliou-se a contradição poder central-local, vivenciada no País através da História. Mas, acrescenta, a modernização capitalista levada ao campo, de acordo com um processo de seleção natural, retirou o poder de alguns coronéis. Por outro lado, a lógica econômica imposta pelo governo, por coadunar-se com interesses dos grupos urbano-industriais internacionalizados, terá como consequência, a longo prazo, a extinção do Coronelismo.

O autor discorre sobre os subsídios utilizados no passado para compensar as baixas de preço do açúcar e café e sobre os mecanismos mais recentes, que representam instrumentos de controle poderosos ao nutrirem a dependência dos coronéis em relação ao Estado, tais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os sistemas fiscal e creditício.

Focaliza, ainda, a mudança política no Estado brasileiro que de omissão passa a um procedimento de autoritarismo ativo, no qual a concessão de subsídios está vinculada à alteração na estrutura econômico-social rural: assim é que o produtor se subordina às exigências da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e essa instituição define como, quando, onde e o que produzir, propagando ao mesmo tempo a utilização do crédito bancário e dos insumos agrícolas (sementes, defensivos, etc), ação que estabelece uma progressiva subordinação do campo ao capital industrial e financeiro.

Os beneficiários diretos nesse processo, observa, são aqueles que podem fazer face às exigências do Estado, ou seja, grandes e médios proprietários. Por outro lado, há os beneficiários indiretos: as indústrias de máquinas, implementos, adubos, defensivos e as agroalimentares. Quanto ao pequeno proprietário e ao produtor sem terras, estes tornam-se excluídos dos benefícios concedidos pelo governo, apesar de teoricamente constituírem o grupo visado pelos planos do poder central.

Outros efeitos da modernização introduzida no campo através da Emater tais como a estratificação social, o aumento da renda da terra, a elevação dos custos de produção e dos preços dos gêneros alimentícios, bem como a baixa da produção para autoconsumo no local, são discutidos ainda neste capítulo. Todos esses fatores, acrescido do constante aumento da área dedicada a pastagens (o gado representa para os bancos particulares, que atuam na área, investimento mais seguro que a agricultura), geram, em última instância, a saída do homem do campo para os grandes centros urbanos. São também analisados os desvios do crédito rural, utilizado, segundo o autor, muitas vezes com fins especulativos, o que, além de propiciar o aumento da inflação, não contribui para qualquer fomento da capacidade produtiva, da produção ou do estoque de capital.

Ressalta, finalmente, a inegável importância do crédito rural para o desenvolvimento da economia nesse setor. Porém, acrescenta que, nesse caso, as distorções existentes impedem ao pequeno produtor de usufruir benefícios teoricamente concedidos a ele, enquanto per-

mitem ao grande proprietário utilizar tais concessões para fins pessoais, o que mais uma vez demonstra não haver contradições diretas entre a política do governo e a perpetuação do poder local.

O quarto capítulo, ao detalhar o desenvolvimento do sistema de cooperativas no País, a partir do início do século, traz novamente à tona as evidências do caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro. De acordo com a versão oficial, a importância desse tipo de iniciativa reside na possibilidade de defesa dos interesses e na superação de obstáculos individuais, bem como no fomento do trabalho em grupo. No entanto, como mostra Bursztyn, estes princípios basicamente socializantes passaram a servir objetivos capitalistas, na medida em que tais organizações, sob a proteção do Estado, são vistas como uma forma de reprodução do capital.

Tendo sido mais recentemente estimuladas através de diversos tipos de incentivos pelo poder central (Lei nº 5.764 de 1971), as cooperativas, tal como retrata esta análise, não visam a distribuição da estrutura agrária vigente, mas sim a modernização capitalista da agricultura, ao mesmo tempo que mascaram as desigualdades sociais existentes no setor, sob a aparência de defesa de interesses comuns de seus membros.

Afastando-se de seus objetivos primordiais, as cooperativas expandiram-se de forma capitalista e, dominadas interiormente por um pequeno grupo de grandes proprietários, vê-se uma nítida divisão entre patrões e empregados, sendo que estes últimos, por força da situação, submetem-se aos primeiros.

Mostra que as cooperativas, conquanto não tenham melhorado significativamente sua qualidade, aumentaram numericamente e enriqueceram, beneficiadas pelos incentivos fiscais e creditícios do governo, tal como ocorreu com os setores tradicionais de poder local (os coronéis), a grande produção para exportação e a indústria internacionalizada. O mesmo nem sempre ocorreu com seus associados: ao funcionarem como empresas, essas instituições passaram a se orientar pelas leis do mercado, muitas vezes sem pagar ao pequeno

produtor um valor compensador para seus produtos. Cita, ainda, o caso da Cooperativa Agrícola de Cotia, de São Paulo, na qual os associados, ao não poderem pagar dívidas de benefícios concedidos pela empresa, perdem seus bens.

Como instrumento político do Estado, comenta o autor, as cooperativas mostram-se efetivas. O sistema de cooperativas regido pelo Estado foi criado a partir do Estatuto da Terra, de 30 de novembro de 1964, que busca deter os conflitos prestes a eclodir no campo, seguindo a mesma linha dos sindicatos corporativistas de Vargas. Através dessa política, o governo aparentemente cede diante de reivindicações populares, desmobilizando os trabalhadores em sua luta e assegurando o controle real da situação.

Tece ainda considerações sobre o crescente poder econômico das cooperativas e suas possíveis conseqüências, citando o caso das cooperativas algodoeiras da Paraíba, aqui analisadas como um exemplo importante de reorganização conservadora, utilizada não só para legitimar o poder do Estado, como também para reforçar o poder local, eternizando a troca de favores econômicos e políticos, característicos do Coronelismo.

O quinto capítulo refere-se às diversas políticas governamentais implantadas na região após períodos de secas e àquelas preventivas, que buscam manter bom nível de produtividade e emprego nas áreas sobre as quais incidem tais problemas.

Descreve a participação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado pelo Estado no início do século com objetivos de irrigar terrenos, conservar florestas e encarregar-se de outros benefícios para a área e que, até recentemente, voltou-se para a construção de barragens e açudes privados e também de vias secundárias que beneficiaram, especialmente, grandes e médios proprietários e apenas, eventualmente, pequenos agricultores.

Essas e outras formas de patrocínio econômico do Estado na economia local, a denominada indústria das secas, consagrou básica-

mente, segundo o autor, um modelo político de reforçamento entre o poder central e local, sem, no entanto, afetar significativamente o aspecto sócio-econômico. Ao contrário, os incentivos governamentais garantiram ao coronel sua continuidade no poder via eleitoral, baseada localmente na distribuição de fundos públicos destinados à região, os quais eram manipulados com essa finalidade, mas, ao mesmo tempo, submetiam as oligarquias locais pela dependência econômica.

Em seguida, Bursztyn discorre, neste capítulo, sobre as diferentes tentativas do Estado para manter a população no campo, através das frentes de trabalho e frentes de emergência e as conseqüências de tal política e, após essas colocações, volta-se para a análise do Plano de Irrigação Nacional - parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), definido pelo governo Médici - com sua proposta de irrigação de 130.000 hectares entre 1975 e 1979 e que, segundo análise do **Jornal do Brasil**, até o final daquele período alcançou apenas 6,6% de sua meta.

Analisa, ainda, as transformações, em sua maioria sociais, criadas por essa política, atendo-se aos perímetros de São Gonçalo e Sumé: o primeiro como exemplo de projeto malsucedido e o segundo como um modelo ideal desse tipo de iniciativa.

Nesse ponto, o autor caracteriza mais uma vez a política paternalista e autoritária do Estado, que se reflete na tutela econômica dos perímetros irrigados, na formação empresarial dos colonos e também no controle das regras estabelecidas para tais áreas.

Focaliza, a seguir, o Projeto Sertanejo, mais um mecanismo do Estado que, apesar de ter como meta explícita reorganizar a estrutura fundiária não tem passado de um propulsor do processo de modernização capitalista, levando a um crescente aumento do assalariamento, à bovinização, ao decréscimo da produção para autoconsumo, bem como à elevação dos preços dos alimentos, marginalização nos centros urbanos, migrações sazonais, etc, além de adiar a necessidade de uma reforma agrária.

O capítulo VI discute a problemática do Polonordeste, criado em 1975, momento em que o autoritarismo ativo do Estado brasileiro torna-se marcante no que tange ao setor agrário nordestino.

Elaborado segundo critérios estabelecidos pelo Banco Mundial e parcialmente por ele financiado, este e outros projetos foram desenvolvidos, no País e fora dele, como parte de uma estratégia do capital internacional que vê na crescente desigualdade do setor agrícola uma ameaça para a estabilidade mundial.

O projeto estabelece como objetivo principal desenvolver e modernizar a agropecuária em áreas consideradas prioritárias, que propiciem a transformação da economia tradicional do Nordeste em moderna economia de mercado. Sua ação desenvolve-se, principalmente, nos centros urbanos locais, onde moderniza pequenos negócios e gera novos empregos com o intuito de evitar o êxodo rural e suas consequências negativas; além disso, cria, paralelamente, uma classe média urbana, regional, que se torna o móvel de uma estrutura econômico-social tipicamente capitalista. Segundo Bursztyn, o grande interesse do capital internacional consiste em atingir 80 a 90% da população nordestina, um dos maiores reservatórios de mercado mundial.

Nesse programa, o autor identifica as mesmas características de autoritarismo/paternalismo do Estado brasileiro e detém-se, no final do capítulo, no exame das metas estabelecidas e contradições do Polonordeste, considerando que este projeto, apesar de pretender valorizar os pequenos produtores, termina por beneficiar grandes proprietários e comerciantes. Por outro lado, com instrumento que busca fixar o homem ao campo, o projeto encontra, muitas vezes superpostos nas áreas que pretende atingir, como os programas da Emater que fomentam culturas originárias do êxodo rural, e ainda, possibilita o aumento desmesurado das populações urbanas locais, repetindo o processo de favelização e marginalidade que ocorre nos grandes centros do País, ao realizar investimentos em centros regionais que não criam empregos suficientes para absorver toda a mão-de-obra para eles atraída.

A interferência do Estado no processo de circulação de alimentos é relatada no sétimo capítulo. Nele são analisadas a política de preços mínimos (garantia de preços mínimos ao produtor), a COBAL (criada para regularizar a distribuição regional e nacional) e mais especificamente o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que, segundo o autor, representou um primeiro movimento do governo para uma ação direta na comercialização de produtos agrícolas.

Descreve o funcionamento dos pólos de compra, criados por esse Instituto com a dupla finalidade de garantir a circulação barata de mercadoria e aumentar a renda dos pequenos produtores: ao oferecer pagamento concorrencial aos produtos oriundos de minifúndios, o INAN romperia com a estrutura tradicional de mercado, beneficiando tal categoria.

Prosseguindo em sua análise, Bursztyn mostra que, essa iniciativa, conseguiu incluir o pequeno agricultor (82% dos participantes possuem menos de 50 ha) na comercialização de produtos como o feijão, o milho e a farinha de mandioca, alimentos básicos para a população local, contando também com a participação de produtores sem terras. Porém, foram verificados limites na participação dos não proprietários e mesmo da categoria beneficiada em primeira instância.

Além dos problemas discutidos anteriormente pelo autor, entre os quais figura a dificuldade de acesso ao crédito oficial, ao nível do INAN, o produtor encontra uma estrutura burocratizada e uma rígida fixação de preços e classificação de produtos, o que dá margem à entrada de atravessadores que, nesse quadro, oferecem condições mais vantajosas.

Observa que, paralelamente ao fato de o INAN não representar ameaça aos grandes compradores, traz, por contraditório que pareça, algumas dificuldades ao consumidor de baixa renda: ao valorizar os produtos tipo B, para efeito de ofertas mais flexíveis, fez com que os grandes comerciantes também se interessassem por esse produto de circulação inicialmente local, e intermediado, até então, pelos pequenos comerciantes existentes na área. Dessa forma, na estação das

secas, com os estoques deficientes, há um crescimento da importação de alimentos para a região, o que eleva os preços de mercado e prejudica mais intensamente os assalariados que não possuem grandes estoques ou mesmo reservas de alimentos.

Conclui que a rigidez da estrutura fundiária pode oferecer uma compreensão mais clara a essa inversão de propósitos, quando se considera, por um lado, a dificuldade de acesso à terra (o que não permite expansão da oferta, mesmo se ocorrer aumento de demanda) e, por outro, o crescimento das áreas dedicadas à criação de gado, expandidas como consequência dos programas de modernização estabelecidos pelo governo. Assim, o INAN não logrou êxito no combate à especulação e à alta de preços que fazem parte da estrutura tradicional de comercialização. Entretanto, "aumentou o contingente potencial de necessitados dos benefícios do programa de distribuição".

Mostra como os pólos encontram formas de legitimação (apesar dos problemas nele detectados), através da autoridade do agente do Estado, responsável pela classificação e preço dos produtos, a quem, o pequeno produtor, devido às circunstâncias, não tem meios para questionar.

O autor introduz, no oitavo capítulo, diferentes termos tais como, reforma agrária, transformação agrícola, reforma parcial e contra-reforma, verificando os limites de tais conceitos, no que tange à análise das transformações ocorridas na estrutura agrária brasileira.

Considera, em seguida, a política de reforma parcial e contra-reforma generalizada instituída no País, que retrata, em última instância, a necessidade de legitimação do poder central.

A não ocorrência, no Brasil, das chamadas transformações brutais decorrem, basicamente, de dois fatores: da estrutura autoritária e paternalista do governo, que eliminou núcleos de contestação ao longo da História e da ausência de conflitos diretos entre grupos poderosos modernos e tradicionais da sociedade brasileira.

Cita a Revolução de 1930, na qual a burguesia urbana atinge o governo, sem, no entanto, alterar o poder das oligarquias agrárias.

Enumera, também, os diferentes programas especiais, como PIN, Proterra, discutidos nos capítulos anteriores, que serviram para mascarar as necessidades de transformação regional, e focaliza, em breve análise, as ligas camponesas reprimidas com violência pelo governo.

Bursztyn sustenta que as ações do Estado, no setor agrário, decorrem basicamente das necessidades do capital e que, freqüentemente contraditórias, têm evitado o choque frontal entre os grupos modernos e arcaicos, através do binômio intervencionismo-remanejamento.

Esse binômio, observa, tem como resultados, a preservação do latifúndio e a criação de áreas onde se concentram grandes transformações agrárias, refletindo a tendência a uma política de modificações parciais que evitem alterações radicais.

Mostra a institucionalização das mini-reformas agrárias localizadas, paralelamente a uma contra-reforma generalizada, evidenciando uma tendência que não se encaixa nas teorias clássicas e discute, entre outros aspectos, o papel da Igreja Católica e das oposições frente às ações do Estado.

Sobre a política agrária vigente, declara o autor, conquanto ela represente um reforço do poder governamental, não tem fornecido bases bases suficientes para a prova eleitoral e por este motivo, complementa, o governo tem buscado outras formas de legitimação.

Dando continuidade à sua análise, o autor inicia o último capítulo observando a inter-relação profunda existente entre a política partidária e as ações do Estado no Nordeste, o que torna impossível a compreensão de uma, independentemente da outra.

Refere-se ao momento histórico no qual a força política dos coronéis constituía apoio suficiente ao governo, para, em seguida, voltar-se à progressiva centralização e conseqüente perda de importância política das classes dominantes locais. Esses acontecimentos, como mostra o autor, levaram o Estado a buscar outras fontes de sustentação.

Detém-se nas mudanças sociais ocorridas no Nordeste em consequência da modernização conservadora promovida pelo poder central e aprofunda-se em alguns dos novos mecanismos oficiais que asseguram o predomínio do Estado, tais como: a substituição progressiva do coronel pelo funcionário do governo, o que não promove

ruptura no equilíbrio das forças sociais, política ou militar; o investimento para a criação de novas lideranças ou a sustentação daquelas já existentes; a manipulação de gastos canalizados para os correligionários políticos; o controle do trabalhador pela previdência social e, por último, a fragmentação institucional dos municípios, como forma de invalidar o aparecimento de oposições locais.

Finalizando, observa que a tendência a uma forte centralização não impede ao governo continuar se interessando pelo apoio das oligarquias locais dominantes, o que se torna evidente em sua política de promover pequenas mudanças para não ferir grandes interesses. *(Nadja Valle de Carvalho Loureiro)*

BARANDA, Mariuza da Silva. **Retrato do município em uma perspectiva de municipalização do ensino:** um estudo de caso - o município de Niterói. Niterói, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 1981. tese (mestrado)

O presente estudo de caso, desenvolvido segundo uma metodologia descritiva, "analisa a experiência do município de Niterói no desempenho de seus serviços educacionais de 1^o grau", a partir de uma fundamentação histórica, sociológica, econômica e política do município brasileiro como um todo, desde suas origens até a posição que atualmente ocupa na organização nacional.

Segundo a autora, a história político-constitucional do Brasil independente caracteriza-se por uma total "falta de definição formal de um papel para o município como instrumento eficaz de ação governamental", o qual revela-se fortemente atrelado ao poder maior e "bastante limitado em sua capacidade de autogovernar-se".

A Reforma Tributária de 1966 muito contribuiu, na visão da autora, para o agravamento da posição de dependência dos municípios: presos a transferências de recursos oriundos das demais esferas de governo, não raro utilizados como instrumentos de dominação política e econômica, passaram os municípios a desempenhar um papel de subsistema dos sistemas federal e estadual.

Premidos pela dificuldade na obtenção dos recursos, diminuição de sua competência arrecadadora e pelo poder de decisão centralizado na esfera federal, os municípios tiveram sua ação gradativamente obstaculizada e tornaram-se impotentes para atender aos problemas relacionados com o fornecimento de serviços básicos à comunidade,

quais sejam, saneamento, abastecimento de água, segurança, transporte, educação, etc.

A par das dificuldades de ordem financeira, verifica-se, igualmente, um quadro de extrema diversidade que caracteriza os municípios em termos de carências e necessidades específicas a cada um. Constatase, entretanto, que todos estão submetidos à mesma forma de organização administrativa e política, normalmente inadequada para fazer face à demanda popular. Além disso, "a máquina administrativa do município é, geralmente, bastante primária em relação ao número e capacitação do pessoal que nela atua". Em vista dos problemas enfrentados pela esfera municipal de governo, torna-se imprescindível, segundo a autora, "uma total revisão no conceito de autonomia municipal, de forma que se possa imprimir ao município, participação ativa nas relações integradas dos governos". A descentralização de funções executivas, acompanhadas da alocação de recursos financeiros, que passariam a ser desempenhadas pelos governos locais, constituiria, no entender da autora, uma nova sistemática a ser seguida com resultados altamente vantajosos, segundo o que já ocorre em países desenvolvidos.

No que se refere aos serviços educacionais prestados pelos municípios, constata-se a interferência das distorções econômico-administrativas em seu desempenho: o ensino ministrado pela rede municipal caracteriza-se pelos altos índices de repetência, baixa qualificação dos professores, elevada distorção série-idade, deficiência de sua rede física, constituindo-se, por isso mesmo, em um dos principais pontos de estrangulamento do sistema educacional brasileiro.

Dentre as principais causas da situação crítica em que se encontra o setor educacional nos municípios, identifica-se o elevado percentual de professores leigos, currículos e programas inadequadas à realidade

de específica, inexistência de uma infra-estrutura administrativa adequada e, em muitos casos, a falta de um órgão municipal de educação.

A municipalização do ensino, definida como "a transferência para a órbita das administrações municipais, da responsabilidade de ministrar o ensino de 1º grau, cabendo ao estado prestar assistência técnica, cooperação financeira e definir as diretrizes gerais de ensino", é referida pela autora como matéria ainda controversa e inserida em um contexto mais amplo, qual seja o da centralização/descentralização. Para alguns, a municipalização pode ser considerada a "verdadeira solução para a maioria dos problemas do ensino de 1º grau", enquanto outros "mantém reservas em relação à capacidade dos municípios para se desincumbirem da tarefa".

Com vistas a uma análise mais aprofundada sobre o problema da municipalização do ensino, a autora procedeu a um diagnóstico econômico-físico-demográfico do município de Niterói, utilizado como delimitação do campo de estudo.

O município examinado, "inserido no contexto de dificuldades em que se encontra a maioria dos municípios brasileiros", caracteriza-se "como eminentemente urbano, com elevada densidade populacional e com acelerado crescimento" da população favelada. Antiga sede de governo estadual, sofreu imediato esvaziamento econômico-financeiro com a mudança da capital. O setor educacional de Niterói apresenta uma rede de ensino recente, composta de 20 escolas, que concentram seus esforços basicamente no desenvolvimento do ensino de 1º grau, verificando-se, por isso mesmo, deficiência no atendimento prestado pela rede oficial ao pré-escolar e ao ensino de 2º grau. Com elevado percentual de ociosidade em algumas escolas municipais e forte penetração da rede particular no setor educacional, o município responde, segundo estimativas de 1978, por um ensino de 1º grau com alto percentual de repetência e grande distorção série-idade nas 1.ªs séries, além de significativo percentual de evasão e reprovação.

Entretanto, constata-se a existência de recursos humanos devidamente habilitados para o exercício de suas funções e uma rede municipal que apresenta um funcionamento "direcionado por critérios técnico-administrativo-pedagógicos coerentes com a sua realidade, em busca de resultados qualitativos satisfatórios".

O Plano Municipal de Educação de Niterói - PLAMEN, embora tenha desenvolvido "projetos em integração com vários órgãos municipais e com entidades da comunidade", tem-se mostrado pouco eficaz "como condutor da política e ações educacionais no Município (...)", tendo em vista a "inconsistência de algumas metas programadas, (...) desvios conceituais de programas, subprogramas e metas", além do "não seqüenciamento temporal de ações previstas".

Diante da análise realizada, a autora sugere, por parte do município de Niterói, uma especial atenção ao ensino de 2º grau, no tocante à concessão de bolsas de estudo, para fazer frente ao elevado índice de alunos não atendidos pela rede estadual, bem como a concentração de sua "política educacional no atendimento ao 1º segmento do 1º grau e ao pré-escolar". "Tal linha de ação especializada permitiria, não só alcançar índices qualitativos mais expressivos, como estaria em conformidade com as reais necessidades financeiras" do município.

Além disso, aponta a autora a necessidade de uma política de expansão da rede física de escolas que contemple critérios exclusivamente técnicos e um constante incentivo a ações de integração com a comunidade.

No que concerne ao Plano Municipal de Educação de Niterói, a autora recomenda sua reavaliação e a continuidade, por parte da Secretaria de Educação local, das ações dirigidas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento do corpo docente e técnico-administrativo.

Desta maneira, tendo em vista as características do município examinado, a autora considera viável apenas uma municipalização parcial do ensino, face, fundamentalmente, às suas limitações de ordem fi-

nanceira. "Mesmo que a renda geral do município fosse duplicada, não seria suficiente para suportar os encargos de uma municipalização integral".

Em um plano mais geral, a autora propõe uma revisão profunda da instituição municipal para que esta esfera de governo possa atuar como agente eficaz para o desenvolvimento do País. Para um bom desempenho na área do ensino, identifica como necessidades primordiais, a existência de uma infra-estrutura adequada, a disponibilidade e utilização racional de recursos financeiros, a capacitação do pessoal envolvido no processo e, principalmente, a adoção de "mecanismos adequados para a tomada de decisões (planejamento, programação, orçamentação, pesquisa)". Para tanto, deverão os muni-

cípios "elaborar seu Plano Municipal de Educação, fundamentado em diagnósticos e compatibilizado com o Plano Nacional de Educação, contando, para isso, com a assistência técnica do Estado", elemento este considerado pela autora como indispensável ao bom desempenho dos serviços educacionais prestados pela esfera municipal de governo.

Finalmente considera a autora que a municipalização do ensino deve ser entendida como um processo gradativo, como um meio de assegurar a participação municipal no projeto educacional e como forma de incentivar "a capacidade de iniciativa no planejamento e na organização de seus serviços educacionais, em consonância com as necessidades reais da comunidade". *(Ana Luiza Fleck Saibro)*

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

ACRE. Secretaria da Educação e Cultura. Relatório final das atividades do setor de articulação com os municípios. Rio Branco, 1979.

AMARAL SOBRINHO, José. Una experiencia brasilena; el proyecto de coordinación y asistencia de la enseñanza municipal (PROMUNICIPIO). Santiago de Chile, UNESCO, 1978. 40p.

AMAZONAS. SEDUC. PROMUNICIPÍO, histórico - síntese - avaliação. Manaus, 1980. mimeo.

ANDREA, Marcus A. A competência legislativa do município brasileiro em matéria de ensino de 2º grau. Jurisprudência e Doutrina, Fortaleza (113) :17-21, jan./mar. 1979.

ASSIS, Múcio Camargo de. A eficiência interna do sistema municipal de ensino de Campinas. Campinas, UNICAMP/INEP, 1980. 125p.

_____. Política educacional, democratização do ensino e fracasso escolar: do discurso à realidade. São Paulo, PUC, 1982. tese (mestrado)

ÁVILA, Vicente Fideles de. No município a educação básica no Brasil. Maceió, Secretaria de Estado da Educação, 1985. 97p.

BARANDA, Mariuza da Silva. Retrato do município em uma perspectiva de municipalização do ensino; um estudo e caso — o município de Niterói. Niterói, UFF, 1981. 301f. tese (mestrado)

BARROS, Maria Leda Ribeiro de. Educação popular e ensino público. Caderno do CEAS, Salvador (79) : 49-53, maio/jun. 1982.

BARROS, Maria Motta & CARNEIRO, Maria Geralda Lopes. Serviços municipais de educação. Brasília, SEPLAN-PR/GDF-SAREM, 1978. 93p. (Manuais de orientação, 2)

BERNARDES, Anna. A municipalização do ensino. Rio de Janeiro, s. ed. 1977. mimeo.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. Apoio a educação municipal. A Tarde, Salvador, 23 abr. 1983. p.1.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Indicação nº 02/78, sobre interpretação do artigo 58 da Lei nº 5.692/71. **Documenta**, Brasília (214):31-40, set. 1978.

_____. Parecer nº **2.071/75**, sobre possibilidade de serem repassados aos municípios que se encarregarem do ensino de 1º grau os recursos oriundos do salário-educação. Brasília, 1976.

BRASIL, Leis, decretos, etc. Decreto nº 81.967, de 13 de julho de 1978. Diário Oficial, Brasília, 14 jul. de 1978. Seção 1, pt.1, p. 10953. Dá nova redação a dispositivos do Dec. nº 77.565, de 10 de maio de 1976, que dispõe sobre a liberação e aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, do Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Abordagem teórica da problemática da municipalização. Brasília, 1976. mimeo.

_____. IV Encontro Nacional sobre o Ensino Municipal. Natal, 1978. mimeo.

BRASIL. Departamento de Ensino Fundamental. **0 artigo 58 da Lei nº 5.962/71**. Petrópolis, 1974. mimeo. (Documento de Trabalho apresentado no VII Encontro de Secretários de Educação e Representantes de Conselho de Educação)

_____ **Atuação dos municípios brasileiros no ensino de 1º grau**; relações intergovernamentais. Brasília, 1976. 12f. mimeo. (Documento do I Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **Financiamento para e pelo município**. Brasília, 1978. n.p. mimeo. (Documento do IV Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **O município na Lei 5.692/71**, o artigo 58. Brasília, 1975. 13f. mimeo. (Documento do I Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **Operacionalização do PROMUNICÍPIO**. Brasília, 1976. mimeo. (Documento do II Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **O Projeto de coordenação e assistência técnica ao ensino municipal**. Brasília, 1975. 18f. mimeo. (Documento do I Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **Relatório avaliativo do PROMUNICÍPIO**. Brasília, 1978. 35f. mimeo. (Documento do IV Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ **20 meses de PROMUNICÍPIO**. Brasília, 1977. 35f. mimeo. (Documento do III Encontro Nacional sobre Ensino Municipal)

_____ Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus. **Pró-município**; relatório, 1975-1981. Brasília, 1981. 50p.

BRASILEIRO, Ana Maria. O empobrecimento dos municípios e o siste-

ma tributário. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte (52) : 129-46, jan. 1981.

_____ **Municipalização: educação e saúde**. Rio de Janeiro, IBAM, 1977.

_____ **O município fono sistema político**. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

_____ **Relações intergovernamentais União-Município**. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.

BRITTO, Luiz Navarro de. Diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau na Bahia. In: ASPECTOS da municipalização do ensino de 1º grau. Salvador, UFBA, 1975. p.7-18.

BURSZTYN, Marcel. **Autoritarisme, politiques de développement regional et légitimation dans le nord-est brésilien**: essay sur les rapports pouvoir central-pouvoir local. Paris, Université de Paris I, 1982. tese (doutorado)

_____ **O poder dos donos**; planejamento e clientelismo no nordeste. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1985. 177p.

CAMPOS, Luiz Henrique Mendes de. Municipalização do ensino de 19 grau — seria a solução ideal? **Hélade**, Itajaí, 1(1) : 33-42, s.d.

CASTRO, Cláudio de Moura et alii. **Custo**, equidade e adequação no uso de recurso: o caso das escolas do município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Educação, 1978. 74p.

CEZAR, Zenite T. Ribas. Municipalização; proposta para o desenvolvimento do ensino de 1º grau. **Terra e Cultura**, Londrina, 1(1) : 22-6, jan. 1981.

CHALOUT, Yves. Estado, acumulação e colonialismo interno. Petrópolis, Vozes, 1978.

- CHAUY, Eduardo. Algumas verdades sobre educação. **Jornal do Brasil**, 15 jun. 1985. p. 11.
- CONGRESSO aprova reforma tributária que beneficia Estado, Município e Distrito Federal. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 nov. 1980. Cad. 1.
- CORDEIRO, Joel de Hollanda. Subsídios para uma melhor integração das ações do Estado e do município no setor educacional. Recife, Secretaria de Educação, 1980. 17f.
- COSTA, Heloísa Policarpo Oliveira da. Municipalização do ensino de 1º grau; uma estratégia de descentralização. Niterói, UFF/FE, 1977. tese (mestrado)
- COSTANO, S. Humberto. La acción municipal: posibilidades de una mayor contribución del proceso de desarrollo. *Revista Internacional de Planificación*, 11(46), jun. 1978.
- CRUZ, Helena Soares da et alii. Pesquisa sócio-educacional do Município de Coari. Manaus, UA, Faculdade de Educação, 1976. 74p.
- DEFINIR competência e descentralizar. *Dirigente Municipal*, São Paulo, 16(3): 17-8, abr. 1985.
- DELORENZO NETO, A. Municipalização e educação. *Digesto Econômico*, São Paulo, 38 (279) : 41-4, abr. 1981.
- DIAS, José Maria. Desestabilidade institucional no municipalismo brasileiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 29 (163): 56-75, abr./jun. 1982.
- _____. Distorções do sistema tributário brasileiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 27 (155):38-50, abr./jun. 1980.
- DRUGG, Kátia Issa. O ensino municipal de São Paulo: análise do planejamento curricular frente a uma teoria do engajamento. São Paulo, PUC, 1978. tese (mestrado)
- ENCONTRO DE EDUCADORES DA AMAZÔNIA, 3., Belém, 1977. A municipalização do ensino na Amazônia. Belém, UFPA, 1977. 23f. mimeo.
- ENCONTRO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO, 1., Rio Branco, 25 a 29 ago. 1975. 1º Encontro de municipalização do ensino. Rio Branco, s.ed. 1975. mimeo.
- ENCONTRO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO E REPRESENTANTES DE CONSELHOS DE EDUCAÇÃO, 7., Petrópolis, 1974. Anais. Brasília, MEC, DDD, 1975. 146p.
- ENCONTRO TÉCNICO SOBRE A PESQUISA NA ÁREA DO ENSINO DE 1º GRAU, 1., Brasília, 1979. Documentário. Brasília, INEP, 1979. 322p.
- ESPIRITO SANTO, Secretaria de Educação e Cultura. Transferência de encargos e serviços de educação rural aos municípios. Vitória, 1974. 170p. mimeo.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro. 5. ed. Porto Alegre, Globo, 1979. v.2.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. Centralização-descentralização-municipalização. In: PROJETO Educação. Brasília, Senado Federal, UnB, 1979, v.4,p. 81-98.
- _____. Repasse aos municípios de recursos do salário-educação. *Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, São Paulo, 5(17): 10-2, set. 1976.
- FERRAZ, José Carlos de Figueiredo. O Município — uma instituição a preservar. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 25 (146):7-19, jan./mar. 1976.

FERREIRA, Ide Albernaz Maia Pires. Escolarização desigual em escolas municipais de primeiro grau na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, FGV, 1978. tese (mestrado)

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. O ensino de 2º grau: democratização? profissionalização? ou nem uma coisa nem outra? **Cadernos de Pesquisa, São Paulo (47):18-31, nov. 1983.**

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **Município e municipalização.** Brasília, DASP, 1976.

GARCIA, Maria Helena Alves. **O município e a dupla função de planejamento local.** Brasília, UnB, 1979. tese (mestrado)

_____**Planejamento da educação a nível de município.** Brasília, SEPLAN-PR/GDF-SAREM, 1978. 111p. (Manuais de orientação, 3)

GRESSLER, Lori Alice. **O ensino no município de Santa Rosa.** Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Santa Maria, 1977 . **tese** (mestrado)

HINGEL, Murilo de Avellar de. **A ação do município no setor educacional.** Brasília, **SEPLAN-PR/GDF-SAREM, 1978. 128p.** (Manuais de orientação, 1)

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL **Atuação do município no ensino de 1º grau.** 2. ed. Rio de Janeiro, 1977.

_____**Como programar a ação do governo municipal.** Rio de Janeiro, 1975.

_____**Conselho Municipal de Educação.** Rio de Janeiro, 1975.

_____**Município do Brasil, quinze anos depois.** Rio de Janeiro, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL **Pesquisa sobre as relações intergovernamentais — o Estado e o Município.** Rio de Janeiro, 1974.

_____**Relações intergovernamentais União-Município.** Rio de Janeiro, 1976.

_____**Subsídios à municipalização do ensino de 1º grau.** Rio de Janeiro, 1976. 66f. mimeo.

KENSKI, Sonia Maria Coimbra. **Padrões de financiamento e tomada de decisão em educação:** um estudo de caso em seis municípios da periferia de Curitiba. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1978. tese (mestrado)

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** 2. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

LEI Calmon confunde prefeitos. **O Estado de S. Paulo.** São Paulo, 13 out. 1985. p.31.

MARTINS, Paschoal Lopes. **Receita tributária — 20% de aplicação em educação.** Florianópolis, s. ed. 1975. 29p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação no Brasil: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática. In: PROJETO Educação. Brasília, Senado Federal, UnB, 1979. v.4, p. 139-243.

MINAS GERAIS. Secretaria de Educação. **O Promunicípio em Minas Gerais.** Belo Horizonte, Ed. Lemi, 1982. 68p.

_____**Sistemática para organização dos órgãos municipais de educação.** Belo Horizonte, 1976.

MONTENEGRO, Francisco Holanda. Subsídios para a viabilização do sistema estadual de ensino. **Mensagem, Fortaleza (7):39-49, 1981/1982.**

MOTA, Sonia Borges Vieira da. Conhecimento, vida e educação. Rio de Janeiro, FGV, 1982. 124p. tese (mestrado)

MOTTA, Paulo Pergentino Pinheiro. O federalismo brasileiro e a municipalização do ensino de 1^o grau. Brasília, UnB, 1977. 81f. tese (mestrado)

MOURA, Francisco Graça de. Da organização social da comunidade ao Projeto de Desenvolvimento Democrático. (Relato síntese da experiência da municipalização do processo de desenvolvimento social do Município de Varginha, a partir de uma proposta de organização social da comunidade e de uma metodologia de planejamento participativo). Conferência proferida no I Seminário sobre Descentralização/Municipalização da Alimentação Escolar. Brasília, 1985. mimeo.

O MUNICÍPIO e a educação: apêndice metodológico. Rio de Janeiro, IBAM, 1981. 46p.

MUNICÍPIOS querem autonomia financeira. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 12 out. 1980. Cad. 1.

NATHANAEL, Paulo. A municipalização do ensino de 1^o grau. São Paulo, nov. 1972. mimeo. Conferência pronunciada na IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação.

NEVES, Margarida de Souza. A organização: um novo enfoque para educação popular. Revista de Educação AEC, Brasília, 11(43): 39-48, 1982.

PAIVA, Meirevaldo Jonair de. Educação e descentralização; uma contribuição ao debate. Santarém, Sagrada Família, 1983. 23f.

PAIVA, Vanilda. Perspectivas da educação brasileira. Em Aberto, Brasília, 4(25): 1-8, jan./mar. 1985.

* PARAÍBA. Secretaria de Educação e Cultura. Diretoria Adjunta do Ensino de 1^o Grau. 1^a Reunião Técnica Regional do Promunicípio; região Nordeste, Estado Paraíba — atuação Promunicípio 1975/81. João Pessoa, 1981.

PIAUÍ. Secretaria de Educação. Plano de aplicação de recursos do PROMUNICÍPIO/77. Teresina, 1976.

PICANÇO, Iracy Silva. Atuação municipal em educação na região metropolitana de Salvador. In: ASPECTOS da municipalização do ensino de 1^o grau. Salvador, UFBA, 1975. p.19-44.

PINHEIRO, Ewald Sizenando. O fundo de participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios e o fundo de participação dos Municípios. s.n.t. 63p.

POLETO, Ivone. Papel do Conselho Municipal de Educação na área educacional do município. Brasília, UnB, 1982. 146p. tese (mestrado)

LA REGIONALIZACIÓN educativa en la América Latina. La Educación, OEA, Washington, 25(87): 48-120, 1981.

RESTON, Jamil. Estruturação de órgão municipal de educação e cultura face à Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1^o e 2^o graus. 2.ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. 54p.

_____ Importância da participação da comunidade no desenvolvimento do município. s.l. s.ed. 1985. 8f. mimeo.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Educação e Cultura. Municipalização do ensino. In: _____. Plano Estadual de Educação e Cultura - PLANEC 76/79. Rio de Janeiro, 1977. p. 278-83.

_____ Municipalização do ensino de 1^o grau na zona rural. Rio de Janeiro, 1978.

- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação e Cultura. Municipalização do ensino de 1^o grau. Porto Alegre, 1974.
- ROCHA, Anna Bernardes da Silveira. Municipalização do ensino; projeto prioritário do MEC. Belém, 1977. Conferência proferida na UFPA.
- ROCHA, Geraldo Dias da. Municipalização do ensino municipal; estudo de sua in(viabilidade) no Estado do Amazonas. Rio de Janeiro, FGV/IESAE, 1980. 94f. tese (mestrado)
- ROSENBERG, Lia et alii. Municipalização do ensino. ANDE, São Paulo, 4(8): 56-7, 1984.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Educação. Santa Catarina e a transferência de encargos e serviços educacionais de 1^o grau aos municípios. Florianópolis, 1975.
- SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, Walter E. , org. Educação brasileira contemporânea: organização e fundamento. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976. p.174-194.
- SOARES, José. Experiências brasileiras de municipalização do ensino de 1^o grau. Niterói, UFF. 1980. 337p. tese (mestrado)
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. Os fundos de participação e os municípios. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 26 (1953):62-72, out./dez. 1979.
- SOUZA, Maria Carmem Rosa de et alii. Sistema educacional brasileiro. Educação e Realidade, Porto Alegre, 6(1):95-100, jan./abr. 1981.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. Facilidades e dificuldades na descentralização do ensino a nível municipal. Documenta, Brasília (255): 1-7, fev. 1982.
- _____. Responsabilidade federal, estadual e municipal nos encargos da educação. In: REUNIÃO CONJUNTA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO. Brasília, Conselho Federal de Educação, 1980.
- SOUZA FILHO, Antônio de Albuquerque. Os oito desafios da educação básica. Educação, Brasília, 10(35): 18-9, ago./out. 1981.
- TAJRA, Leda Maria Chaves & ROCHA, Luís Alves Coelho. Programa de apoio municipal. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 30(1681:64-71, jul./set. 1983.
- TELLES, José Francisco de Sá. A supervisão no ensino municipal. Brasília, SEPLAN-PR/GDF-SAREM, 1978. 83p. (Manuais de orientação, 7)
- VARES, Sonia PM la. Estrutura de produção e desigualdades educacionais no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS, 1981. 62p. tese (mestrado)
- VILELA, Antonio & MAGALHÃES, Raphael de A. Projeto Brasil. Brasília, Senado Federal, 1978. 237p.
- WEFFORT, Francisco. O populismo ne política brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Seminário Debate Municipalização do Ensino e da Alimentação Escolar.

A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) realizou, em outubro do ano passado, em Brasília, o **Seminário sobre Descentralização/Municipalização da Alimentação Escolar.**

O evento objetivou levar à discussão a diretriz ministerial sobre a municipalização da alimentação escolar, visando ao aprofundamento da questão e ao ajustamento às especificidades de cada realidade, além de buscar subsídios para a formulação de critérios de adoção de estratégias para a implantação do processo de municipalização.

O encontro contou com a presença de dirigentes de diversos órgãos do MEC, professores, especialistas e representantes de prefeituras municipais de vários estados brasileiros.

Na ocasião, expositores e debatedores abordaram os seguintes temas: "O Município Hoje - Estrutura e Funcionamento", "Municipalização do Ensino de 1^o Grau", "Municipalização/Planejamento Democrático", "Municipalização da Alimentação Escolar" e "A FAE frente ao Processo de Descentralização/Municipalização".

Discutindo ainda a questão da Descentralização/Municipalização da Alimentação Escolar, foram realizados, também pela FAE, seminários regionais em diversas capitais, através dos quais foram examinados em profundidade os problemas específicos de cada região. Com base nos subsídios recolhidos, foi elaborada uma proposta no sentido de que se desenvolva, no primeiro semestre deste ano, uma experiência-piloto em alguns municípios de condições mais precárias, como o de São Gabriel da Cachoeira e o de Tabatinga. A proposta consiste, inicialmente, em resgatar a autonomia do município no contexto da República Federativa.