

Cláudia Maria Sales Mendes

**A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO
FUNDAMENTAL NO CEARÁ**



Fortaleza - Ceará

2002

Copyright - © 2002 by INESP

Coordenação Editorial: Cláudia Maria Sales Mendes

Diagramação: José Mário Giffoni Barros

Ilustração da Capa: Ismênia Cavalcante Souza

Impressão e Acabamento: Gráfica do INESP

Revisão: Tereza Porto

Catálogo na fonte por Norma Marques David de Souza

M538 d Mendes, Cláudia Maria Sales

A Descentralização do Ensino
Fundamental no Ceará. / Claudia Maria
Sales Mendes. – Fortaleza: Editora
INESP, 2002

190p.

ISBN: 85-87764-30-6

1 – Ensino Fundamental

2 – Educação – Ceará

CDD 370.8131

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,
desde que citados autor e fontes.

EDITORA INESP

Av. Pontes Vieira 2391, Dionísio Torres,
Fone/fax (0xx85)277-2914 CEP - 60.130-241
Fortaleza-Ce.
E-mail: inesp@al.ce.gov.br

***A meus pais, Biagio e Cira,
e a meu filho,
Leonardo.***

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas e instituições que colaboraram para a concretização deste livro, fruto da Dissertação de Mestrado em Educação defendida junto à Universidade Federal do Ceará, em agosto de 1996.

Ao professor André Haguette, meu orientador, pela atenção, críticas e sugestões na elaboração e defesa deste trabalho e por ter-me incentivado a publicá-lo.

Às professoras Maria Vital da Rocha e Sofia Lerche Vieira, integrantes da Comissão Julgadora.

À professora Ada Pimentel pelas valiosas informações sobre o processo de municipalização do ensino no Ceará.

À então Secretária de Educação de Maranguape, Marta Cordeiro e sua equipe por me possibilitarem o acesso aos documentos oficiais do município e pelas reflexões acerca da realidade educacional de Maranguape.

A Eunice Cabral e Luís Carlos, servidores da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, pela cooperação com as estatísticas educacionais.

A Alberto Teixeira, Presidente do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará –

INESP e a Francisco das Chagas Magalhães, Superintendente do Serviço Social da Indústria, Departamento Regional do Ceará – SESI/CE, maiores responsáveis pela publicação deste trabalho.

A Guilherme Ximenes, Maurílio Banhos, Eloísa Vidal e Fátima Arruda, pelo apoio e incentivo.

Por último, um reconhecimento póstumo especial às professoras Teresa Haguette e Eudes Veras, cujo convívio acadêmico e profissional contribuiu para a minha introdução no campo da pesquisa educacional.

SUMÁRIO

PREFÁCIO -----	9
INTRODUÇÃO -----	13
CAPÍTULO 1 – CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA QUESTÃO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO -----	23
<i>Centralização e Descentralização</i> -----	24
<i>As discussões em torno da Municipalização do Ensino</i> -----	34
CAPÍTULO II - CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NAS CONSTITUIÇÕES E LEIS BRASILEIRAS -----	45
<i>Constituição de 1824: centralização política e administrativa</i> -----	46
<i>Ato Adicional de 1834 e descentralização do ensino</i> -----	49
<i>Constituição de 1891 e sua influência na legislação do ensino: descentralização formal</i> -----	59
<i>As reformas estaduais de ensino</i> -----	63
<i>O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o regime de colaboração</i> -----	68
<i>Constituição de 1934 e as conquistas democráticas</i> -----	73
<i>Constituição de 1937: a centralização e as Leis Orgânicas do Ensino</i> -----	75
<i>Reforma Capanema</i> -----	80
<i>Constituição de 1946: descentralização administrativa e pedagógica</i> -----	83
<i>Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i> -----	86
<i>Constituição de 1967: organização dos sistemas de ensino</i> -----	90
<i>Lei de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus e Municipalização do Ensino</i> -----	92
<i>Constituição de 1988 e o Regime de Colaboração entre Estados e Municípios</i> -----	95
<i>Segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - em tramitação</i> -----	98

CAPÍTULO III - A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO CEARÁ-----	105
<i>Estrutura organizacional da Secretaria da Educação do Estado do Ceará</i> -----	105
<i>Reforma de 1976</i> -----	106
<i>Reforma de 1987</i> -----	107
<i>Reforma de 1991</i> -----	108
<i>Reforma de 1995</i> -----	111
Organismos Regionais de Educação -----	114
A Municipalização do Ensino Fundamental no Ceará -----	119
<i>Primeira iniciativa Estadual de Municipalização</i> -----	120
<i>Segunda iniciativa Estadual de Municipalização</i> -----	124
<i>Terceira iniciativa Estadual de Municipalização</i> -----	131
 CAPÍTULO IV - A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MARANGUAPE /CEARÁ -----	 135
<i>Cenário</i> -----	135
<i>Ensino Fundamental em Maranguape - 1990/1995</i> -----	137
<i>Crianças e adolescentes fora da escola e analfabetos</i> -----	137
<i>Matrícula e cobertura escolar</i> -----	140
<i>O Professor</i> -----	152
<i>Características físico-operacionais das instalações escolares</i> ----	156
<i>A produtividade do ensino fundamental</i> -----	158
<i>A Municipalização do Ensino Fundamental em Maranguape</i> -----	160
<i>Antecedentes históricos</i> -----	160
<i>Programa de Municipalização do Ensino Público no Ceará - Decreto nº 20.620/90</i> -----	162
<i>Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará - Lei nº 12.452/95</i> -----	164
 CONSIDERAÇÕES FINAIS - A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PROCESSO -----	 173
BIBLIOGRAFIA-----	181

A organização e a divisão das tarefas educacionais entre as diversas instâncias do poder público têm sido objeto de muitas discussões e tergiversações ao longo de nossa história. O debate sempre teve um elemento complicador: a escola particular. Antes de se definir claramente o papel da União, dos Estados e dos Municípios na administração da educação escolar, havia a necessidade de fixar os limites do ensino particular e do ensino público, o que não foi fácil, o ensino público sendo visto pela igreja católica e pelas forças sociais conservadoras como laicizante. Coisa certa, o Estado custou a responsabilizar-se pela educação escolar, o que atrasou a universalização do ensino fundamental, dificultou o processo de desenvolvimento econômico e contribuiu, sobremaneira, para a construção de uma sociedade desigual e injusta.

Neste contexto, a municipalização do ensino fundamental, nas palavras de Anísio Teixeira, não pode ser vista apenas como “uma reforma administrativa, nem pedagógica, embora seja tudo isso; é principalmente uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais”. Desde os anos 50, a municipalização do ensino fundamental permaneceu no inconsciente social de grande parte dos educadores e administradores públicos progressistas como uma forma imperativa e ideal para resolver os urgentes

problemas educacionais do País. Mas as vicissitudes da política retardaram o processo, quando não o deturparam. Ocorreu, com efeito, que, pouco a pouco, realizou-se uma municipalização perversa nos municípios mais pobres do País, nas regiões norte e nordeste, ficando a rede escolar, no sudeste, quase que inteiramente sob a responsabilidade estadual. Isso significou que municípios pobres foram levados a assumir o ensino fundamental sem ter condições materiais, financeiras e humanas. Nestas regiões, a municipalização significou uma queda na qualidade da escola. Nos últimos 50 anos, a escola municipal foi, de longe, a mais débil, pois se instalara onde não devia: na zona rural onde as comunidades são miseráveis, a sociedade civil é submissa, os prefeitos são, geralmente, incompetentes e/ou corruptos e a escola é mais cara do que na zona urbana. O que aparecia aos educadores e administradores públicos progressistas como solução passou a ser visto, com justa razão, pela maioria dos professores e de suas associações como um fracasso e uma política a ser combatida.

É que a municipalização do ensino fundamental não poderia ser realizada de modo independente e segmentário. Ela teria de ocorrer no meio de uma transformação social, jurídica e política global, implicando uma nova forma de lidar com a coisa pública, o fortalecimento político e financeiro do município, uma clara definição das funções das três instâncias do poder público, a valorização do magistério e a conscientização da população da importância da educação escolar.

A redemocratização que se seguiu aos governos militares e a Constituição de 1988 lançaram as bases de uma nova ordem social, onde o município e a educação seriam chamados a ocupar um lugar central. O município viu-se elevado à condição de ente federado, além de beneficiar-se de uma reforma tributária; estabeleceu-se uma repartição clara das responsabilidades em matéria de educação escolar, o município tendo prioridade na administração da educação infantil e fundamental e, o que é mais importante, no contexto de um “*regime de co-*

laboração” entre União, Estado e Município, o que alivia e orienta o jogo de poder no seio da administração pública. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério explicitaram e complementaram a Constituição. Vale salientar que a Lei do Fundo, pela primeira vez na história do Brasil, provoca uma verdadeira redistribuição de recursos financeiros em cada Estado, favorecendo os municípios mais pobres e promovendo uma maior equidade.

Estavam, assim, dadas as condições sociais para uma retomada da municipalização do ensino fundamental com chances de êxito. As iniciativas não tardaram e, em muitos Estados, o processo foi logo iniciado, retomado ou aprofundado. O presente livro relata e analisa o longo percurso da municipalização no Brasil e num Estado, o Ceará, que vinha sendo vítima do processo perverso de municipalização, aquele em que municípios sem nenhuma condição se encarregavam de um péssimo ensino rural.

O livro tem o enorme mérito de analisar as várias facetas de uma compreensão adequada do processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil. O primeiro capítulo examina a controvérsia semântica e as posições teóricas em torno da questão da centralização e descentralização, isto é, o que vem a ser a descentralização do ensino. Percebe-se que a questão não é simples e, sobretudo, que ela não significa um simples repasse de obrigações administrativas. No fundo, ela ocorre ou deixa de ocorrer dentro de um jogo de poder, o que pode explicar porque tantos prefeitos de municípios pobres se deixaram seduzir, aceitando a tarefa de administrar um sistema falido. Centraliza-se ou descentraliza-se de acordo com a hegemonia do poder e não de acordo com os mais altos interesses da população.

O segundo capítulo percorre o tema da centralização e descentralização do ensino nas constituições e leis brasileiras, permitindo ao leitor acompanhar a lentidão com que o poder

público ocupou-se da educação escolar para a totalidade da população. Não somente a lentidão, mas os percalços, avanços, recuos e tergiversações, conseqüências da trama política do momento.

O terceiro e quarto capítulo se voltam para o Ceará e suas aventuras na descentralização do ensino fundamental. Em um primeiro momento é analisado o percurso administrativo desta descentralização para, em um segundo momento, voltar-se para uma análise empírica de um projeto concreto de municipalização no município de Maranguape.

O grande valor deste livro é o fato de aliar abrangência e detalhamento analítico. Ele trata da municipalização sob vários ângulos de forma a proporcionar ao leitor leigo sobre o assunto um entendimento compreensivo e, ao leitor avisado, uma revisão perspicaz, documentada e reflexiva. Embora seja imprescindível discutir teórica e juridicamente a descentralização do ensino, não é suficiente; ainda é necessário acompanhar sua implementação nos municípios, o que é realizado no estudo empírico de Maranguape.

Insisti junto à autora para que ela publicasse seu trabalho por estar convencido não somente da qualidade e da pertinência da obra, mas também da excelente contribuição que dá à compreensão e execução do processo de descentralização do ensino fundamental. Doravante, graças à dedicação competente da autora e à clarividência do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - INESP, de publicar o trabalho, os estudiosos e historiadores da municipalização, os educadores e os alunos de educação e ciências sociais possuem um sólido instrumento de reflexão e pesquisa.

*André Haguette**

Fortaleza, Março de 2001

* Ph.D. em Sociologia. Prof. Titular da UFC.

A realidade educacional brasileira nas duas últimas décadas vem sendo retratada pelos educadores de forma desalentadora. Os cientistas sociais revelam que a maioria dos brasileiros não tem acesso ao saber científico e sistematizado, havendo escolas destinadas aos ricos e aos pobres, via rede privada e rede pública, respectivamente. Este quadro é assim mostrado:

“são 43 milhões de subescolarizados (pessoas que não completaram quatro anos escolares). O analfabetismo atinge 20 milhões de pessoas, das quais 11 milhões entre 15 e 29 anos. Cerca de 4 milhões de crianças em idade escolar obrigatória não freqüentam a escola. Das que freqüentam, metade fracassa logo no início, e apenas 20 para cada 100 conseguem completar as 8 séries do ensino fundamental. Nosso sistema escolar é segmentado. Há uma trajetória para os ricos, que se inicia na escola particular de boa qualidade e termina na universidade pública e gratuita. Outra é a dos pobres, que se inicia na escola pública de má qualidade e, quando bem sucedida, termina na escola superior particular, paga e, via de regra, de má qualidade” (Mello, 1990:21).

Examinando as taxas de analfabetismo em pessoas de 15 anos e mais constatam-se elevados índices, tanto no Brasil (18,36%) como no Nordeste (36,35%) e Ceará (39,17%), ob-

servando-se a maior taxa na zona rural (Pesquisa Nacional da Amostra de Domicílio, em 1990).

Analisando a situação educacional cearense, percebem-se elevadas taxas de analfabetismo de crianças e adolescentes de 11 a 17 anos (26,48%) e de déficit escolar da população infanto-juvenil, na faixa etária de 6 a 17 anos (24,30%) (Ceará/SEDUC/CEC, 1995).

Estudando a participação da matrícula do ensino fundamental nas diversas dependências administrativas e localização no Estado (1995), vê-se, em primeiro lugar, a preponderância da matrícula municipal, que representa 46,72% (657.206) do total dos alunos matriculados, dos quais 51,6% (339.106) na zona rural e 48,4% (318.100) na urbana. Em segundo lugar, verifica-se que a rede estadual responde por 35,12% (494.047) da matrícula, sendo 2,0% (9.878) no meio rural e 98,0% (484.169) no urbano. E em terceiro, registra-se ao longo de cinco anos a evolução da matrícula municipal e o retraimento da matrícula estadual (quadros 6 e 9).

Ao lado disso, salvo raras exceções, são observados problemas crônicos decorrentes de uma política educacional pouco comprometida com a universalização do ensino fundamental com qualidade, tais como: despreparo dos educadores e a baixa produtividade do ensino, retratadas nas taxas de evasão (13,8%) e repetência (15,9%) - 1994.

Essa situação é, também, reflexo dos graves problemas econômicos, políticos e sociais enfrentados pelo país nas últimas décadas. A perda da qualidade do ensino público deriva, em parte, da má aplicação e distribuição de recursos, da tentativa de municipalizar o ensino no período de empobrecimento dos Municípios, da burocracia estatal, da concentração de recursos financeiros e do poder nos órgãos centrais, da ausência da autonomia escolar e de uma política de responsabilização e articulação entre Municípios, Estados e União.

Acredita-se que a crise da educação brasileira deva ser vencida a partir da superação da crise do Estado. O modelo vigente deve ser reestruturado com base em novos paradigmas. Nessa perspectiva busca-se a descentralização dos serviços educacionais e do poder decisório, em um “*regime de colaboração mútua*” entre as esferas administrativas. Busca-se, também, a potencialização dos recursos financeiros, materiais e humanos e a participação da comunidade através dos Conselhos de Educação ou outro tipo de colegiado na definição de políticas educacionais e no processo de avaliação de tais políticas.

Diante desse quadro, conclui-se que o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado é irreversível. Nessa perspectiva, investigou-se a municipalização do ensino, como uma das estratégias utilizadas para a reversão dos péssimos indicadores educacionais. O ponto de partida desta investigação foi a consciência de que já existe um processo de municipalização do ensino em curso. Dessa maneira, a pesquisa se desenvolveu procurando compreender e resgatar de que forma o Município vinha assumindo os encargos e serviços do ensino fundamental, em que condições vinha ocorrendo e qual a relação dessa estratégia com a universalização e melhoria do ensino. Este trabalho foi desenvolvido a partir de um estudo de caso e permeado pelos momentos de avanços e recuos no processo de municipalização.

A pesquisa teve como fundamento a consciência de que o fortalecimento municipal requer uma ação coordenada em diversos níveis, devendo ser verificado, concordando com Paiva e Paiva, “*que setores comportam mais descentralização e quais setores precisam ainda de certo nível de centralização, em função do maior benefício da população local*” (1986:18).

A análise do estudo de caso teve como referencial as seguintes concepções de municipalização do ensino, havendo

uma certa flexibilização, dependendo da concepção que melhor retratou a realidade local:

a) a municipalização se processa de acordo com a necessidade e a demanda local. Para atender às pressões da população, o Município expande a rede de ensino por iniciativa própria e sem articulação com o Estado e a União;

b) a municipalização se desenvolve a partir da iniciativa estadual, transferindo encargos e serviços educacionais ao Município. O Estado planeja as ações e o Município as executa. Desenvolve-se um processo de assistência técnica e transferências de recursos para a administração municipal de forma desarticulada;

c) a municipalização se processa baseada em um “*regime de colaboração mútua*” entre Município, Estado e União. As três esferas governamentais conjuntamente se articulam no sentido de garantir educação de boa qualidade para todos. Não há, portanto, interferência de uma esfera em relação à outra. Nessa perspectiva, compete ao Município definir as prioridades ligadas à educação e gerenciar os serviços na área educacional com base na Política Estadual de Educação e no processo de cooperação técnica e financeira entre Estado, Município e União.

Foram observados, ainda, os fatores que podem contribuir para um processo de municipalização:

a) ideológicos, quando a descentralização do ensino ocorre como parte integrante da reforma do Estado;

b) políticos, quando a descentralização visa mudanças de padrões ou estilos de governo;

c) econômicos, quando a descentralização se processa tendo em vista uma maior eficiência econômica e uma mobilização de novos recursos para o Município;

d) administrativos, quando a descentralização visa à racionalização e eficiência na gestão dos serviços educacionais;

e) pedagógicos, quando a descentralização se processa conforme a necessidade do Município de desenvolver um currículo que responda melhor à realidade local.

Partindo do princípio de que nem todos os planejamentos têm resultados programáveis, podendo obter respostas diferentes das previstas, diante da sociedade, cuja realidade social é complexa e dialética. E considerando que:

“a ‘educação’ sempre expressa uma doutrina pedagógica, a qual implícita ou explicitamente se baseia em uma filosofia de vida, concepção de homem e sociedade;

numa realidade social concreta, o processo educacional se dá através de instituições específicas que se tornam porta-vozes de uma determinada doutrina pedagógica” (Freitag, 1986:15),

este trabalho se encaminha com o objetivo de examinar como se desenvolveu a descentralização do ensino no contexto da realidade brasileira à luz das constituições e leis brasileiras, focalizando a descentralização do ensino fundamental no Ceará, especificamente, a partir do estudo de caso do Município de Maranguape, tomando como referência a instituição do Programa de Municipalização do Ensino Público do Ceará, pelo governo estadual, em 1990.

A análise deste trabalho se desenvolve com base no entendimento de que a municipalização é um processo de descentralização do poder decisório, de recursos financeiros, encargos e serviços educacionais mediante parceria entre Estado e Município na oferta do ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Essa parceria é definida como “*associação*” das esferas estadual e municipal em busca de um novo paradigma de Escola Pública, onde as referidas esferas complementam-se, racionalizando e potencializando recursos humanos, financeiros, infraestrutura e estabelecendo relações de trabalho mais produtivas.

O eixo central deste estudo é a busca de estratégias para a universalização e a melhoria da qualidade do ensino fundamental, enfatizando a unidade nacional, a autonomia das instâncias envolvidas no processo e a participação da sociedade civil organizada. Essa participação dar-se-á por meio da criação de canais institucionalizados nos quais a sociedade possa fazer-se representar. O compromisso da administração municipal com o ensino público obrigatório de boa qualidade é de fundamental importância nesse processo (Barreto, 1992; Haguette, 1989; Mello, 1990).

O estudo de caso sobre o processo de municipalização do ensino tem como cenário o Município de Maranguape. A opção por esse município como unidade geográfica de análise se deu, inicialmente, pelo reconhecido compromisso da administração municipal com a universalização e melhoria do ensino, por ser um Município que vem ensaiando há alguns anos a instituição da Rede Única de Ensino Público, independentemente da iniciativa estadual e por distar apenas 24 km de Fortaleza, tornando-se viável para a pesquisadora. Posteriormente, por ter sido selecionado, pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC), juntamente com outros cinco Municípios do Estado (Fortim, Icapuí, Iguatu, Jucás e Marco) para proceder à implantação e ao desenvolvimento do processo de Municipalização do Ensino Público no Ceará.

Os conceitos norteadores desta pesquisa são: a municipalização do ensino, que consiste na administração dos serviços educacionais pelo poder público municipal em regime de colaboração com o Estado e a União, em consequência de um processo de descentralização de poder decisório, encargos, serviços e recursos humanos, financeiros, para a instância municipal, tendo em vista criar condições para que o Município administre a Rede Única de Ensino Público; a desconcentração, que significa a transferência de determinadas decisões de um nível governamental para outro, através de uma relação hierárquica

de comando, muito confundida com descentralização; a descentralização administrativa, isto é, o remanejamento das funções administrativas e executivas e de serviços que necessitam de deliberações no ato de execução, se acompanhando da descentralização de uma parcela de poder decisório; a descentralização política, ou seja, a devolução do poder decisório e de fiscalização, com o propósito de institucionalizar órgãos governamentais e/ou não governamentais autônomos, exigindo, portanto, alto grau de organização local; a centralização, que consiste em concentrar totalmente as decisões administrativas, políticas, financeiras em um “órgão diretor”; e o par centralização/descentralização, que implica a flexibilização de sua utilização, dependendo do objetivo que se pretende alcançar.

A construção deste trabalho se ergueu sobre uma base de dados e informações colhidas a partir da investigação de fontes primárias e secundárias examinadas à luz de observações e de leituras.

Como instrumento de coleta de dados primários foram utilizados um questionário e entrevistas. A adoção do questionário favoreceu a precisão da análise das respostas e a elaboração do relatório do estudo de caso, enquanto a entrevista permitiu complementar as informações que não estavam esclarecidas. As fontes secundárias de informação foram buscadas na literatura histórica e nos documentos oficiais.

Nessa perspectiva, o questionário aplicado no estudo de caso solicita informações sobre o processo de municipalização tais como: diretrizes atualmente vigentes; organização para adotar/desenvolver o processo de municipalização; colaboração horizontal; avaliação da relação Estado/Município; concepção de municipalização; e retrospectiva histórica do processo de municipalização.

A entrevista procedeu-se com o intuito de complementar as informações do questionário e conhecer melhor a realidade local. Anteriormente, em 1993, foram feitas várias visitas

ao Município para coleta de dados estatísticos, complementados posteriormente na SEDUC. Essas informações subsidiaram o exame do processo de municipalização do ensino fundamental em Maranguape, após a instituição, em 1990, do Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará.

Neste trabalho os dados secundários foram apresentados, coordenados e analisados a partir da leitura de documentos relativos à controvérsia semântica e posições teóricas em torno da questão centralização/desconcentração e descentralização, às constituições e leis brasileiras que tratam dos momentos descentralizadores e centralizadores do ensino brasileiro, à História da Educação Brasileira, considerando que o problema da descentralização/municipalização está presente na história, principalmente desde 1834, e a documentos oficiais tanto da Secretaria da Educação do Estado quanto da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto de Maranguape.

A análise descritiva analítica em torno dos pontos convergentes e/ou divergentes que surgiram ao longo deste estudo foi organizada em quatro capítulos.

No capítulo I, apresenta-se a controvérsia semântica em torno da questão centralização e descentralização, recorrendo a definições referentes às diversas formas de descentralização, em contraposição à centralização, descrevendo as opiniões de diferentes autores quanto à municipalização do ensino.

No capítulo II, procede-se a uma análise da questão centralização versus descentralização do ensino no Brasil, com base no contexto histórico no qual o processo centralização/descentralização está inserido, à luz das constituições e leis brasileiras.

No capítulo III, desenvolve-se uma análise histórica da estrutura organizacional da SEDUC e seu desdobramento em nível regional e das iniciativas do governo estadual em prol da municipalização do ensino fundamental.

No capítulo IV, descreve-se o estudo de caso realizado no Município de Maranguape sobre descentralização do ensino fundamental com base no cenário em que se desenvolve; analisa-se a situação do ensino fundamental nos últimos cinco anos; e examina-se o processo de cooperação técnica entre o Estado do Ceará e o Município.

Nas considerações finais procede-se a uma análise articulando os resultados do trabalho.

CAPÍTULO 1

CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA QUESTÃO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Para efeito de análise, procurar-se-á verificar, na literatura disponível, as definições dadas às diversas formas de descentralização dos serviços educacionais entre as instâncias governamentais e, na medida do possível, a relação existente entre os processos de centralização e de descentralização. Na literatura revisada, de maneira geral, não há um consenso (concordância) em torno da terminologia mais apropriada. Todos os autores sentem necessidade de esclarecer, em seus estudos, o que entendem pelos termos empregados. Nesse sentido, os conceitos de descentralização, em elaboração, sugerem uma indefinição ou insuficiência no seu desenvolvimento teórico.

Para melhores esclarecimentos semânticos das questões centralização, descentralização e suas modalidades, serão examinados, inicialmente, os estudos de Brooke (1989), Lobo (1990), Casassus (1990). E em seguida, serão revisadas algumas das principais posições teóricas em torno de uma das modalidades de descentralização no âmbito educacional, a Municipalização do Ensino. A análise apoiar-se-á basicamente nos seguintes autores e documentos: Arelaro (1981, 1989); Barreto (1986, 1992); Haguette (1988, 1989); Mello (1988, 1990); Oli-

veira (1992); Paiva e Paiva (1986); Teixeira (1989); documentos da SEDUC (1984, 1990, 1991-A, 1991-B) e documento do Conselho de Educação do Ceará (1992).

Centralização e Descentralização

Brooke, ao examinar os condicionantes da descentralização da educação, salienta que os objetivos de uma administração definem a forma de descentralização a ser utilizada e que *“a natureza das tarefas administrativas condiciona o tipo de descentralização possível”* (1989:28). Segundo Brooke, esses objetivos precisam ser muito bem definidos para que haja melhor distribuição de tarefas e de poder entre as esferas governamentais, pois não existe apenas uma forma de descentralização, como também não há mudanças que resultem somente em saldos positivos.

Para melhor compreensão dos diversos conceitos atribuídos à descentralização, Brooke desenvolve o estudo tendo por base *“as dimensões institucionais e políticas das mudanças”* (1989:30). Nesse sentido, procura analisar as diferenças entre desconcentração e descentralização, de um lado, e entre descentralização administrativa e descentralização política, de outro, exprimindo a diferença básica entre

“descentralização que segue as linhas de estrutura de comando e a descentralização que procura desenvolver poderes de decisão ao ponto de atingir a população localizada fora do âmbito do serviço público”(Idem).

A desconcentração exprime muito mais uma transferência de determinadas decisões de um nível governamental para outro, através de uma relação hierárquica de comando, do que a descentralização propriamente dita. Para Brooke, essa escala linear de comando permite *“que o ônus dos encargos remanejados seja assumido sem a parcela de poder de decisão que os acompanha”* (1989:30).

A desconcentração tem como vantagem, apenas, o descongestionamento do órgão central, no caso da Secretaria da Educação do Estado, ao remanejar para as Prefeituras funções e atividades de rotina que possibilitam a dinamização da gestão educacional em nível local, permitindo ao usuário a obtenção de ganhos na medida em que os serviços públicos estão mais próximos, evitando, assim, maiores deslocamentos em busca de tais serviços.

De acordo com Brooke, no caso da municipalização, esse remanejamento não significaria nenhuma modificação mais profunda, haja vista que as Prefeituras passariam a assumir as funções e atividades hoje desenvolvidas pelas Delegacias Regionais de Educação, desativando, dessa forma, o trabalho desenvolvido regionalmente, transferindo-o para o Município. Nesse caso, as Delegacias passariam a ter como função *"a coordenação das atividades dos municípios de sua jurisdição, criando, assim, mais um nível de hierarquia de comando"* (Brooke, 1989:31).

Surge, nesse processo, o levantamento de algumas questões, tais como: o Município tem capacidade de assumir as novas funções? É este o tipo de gestão solicitada pelo Município? Claro que não. Conforme Brooke, a desconcentração apresenta como desvantagem o fato de a Prefeitura Municipal ser utilizada *"como mera extensão da burocracia existente"* (1989:31) e impossibilita a definição de prioridades em nível local, porque as decisões são tomadas em nível central.

Segundo Brooke, a descentralização administrativa não se desenvolve apenas a partir do remanejamento das funções administrativas e executivas, mas também, dos serviços que necessitam de deliberações no ato de execução. Dessa forma, este tipo de descentralização *"se acompanha da descentralização de uma parcela de poder"* (1989:30), dada, porém, a escala linear de comando, o controle e a distribuição dos recursos feitos em nível central, a descentralização administrativa

"não pode ser entendida como uma devolução plena de poderes, nem uma proposta fundamentada na participação da comunidade na administração educacional" (Brooke, 1989:30).

Neste caso, as subunidades apresentam características estruturais semelhantes às do órgão central, sendo, porém, dependentes de uma instância politicamente autônoma. O órgão descentralizado apresenta independência funcional e maior autonomia na definição de como aplicar recursos financeiros em benefício da política educacional do município, observando, no entanto, as diretrizes centrais. O controle e a fiscalização, portanto, a coordenação dos planos e programas são desenvolvidos pelo órgão central, tornando-se difícil a formulação e execução local de políticas integradas. Para Brooke, a desconcentração assim como a descentralização administrativa ferem o princípio federativo de esferas de governo autônomas, por haver exercício de poder por parte do órgão central, a instância estadual, sobre o poder local, de instância municipal.

A descentralização política, de acordo com Brooke, tem como propósito a instituição de órgãos autônomos, sem depender de hierarquia de comando. Para tanto, à *"delegação de funções para uma unidade geográfica menor"* (1989:30) associa-se a delegação de poder. Há, no entanto, duas modalidades de descentralização política, a que significa *"a devolução de poderes a uma instância fundamental já constituída"* (1989:31); e a descentralização que exprime *"a devolução de poderes de decisão e fiscalização a grupos ou organizações de residentes sem vínculo funcional com as autoridades executoras locais"* (Idem). Ambas as modalidades pressupõem, segundo Brooke, Municípios com autonomia e com elevada capacidade de tomar decisões. A descentralização política é vantajosa por apresentar melhores resultados educacionais, em decorrência da participação popular na definição da política educacional de seu Município e de um poder executivo que se legitima por atender e

apoiar as reivindicações populares, através da estruturação de comissões ou conselhos.

Para Lobo, a descentralização tem sido apresentada como solução para os problemas político-institucionais do Estado brasileiro, por este encontrar-se incapaz de atender às exigências da população, principalmente, com relação aos serviços sociais básicos, por razões econômico-financeiras e pela excessiva centralização de poderes e recursos pela União. Lobo procura não valorizar em excesso a questão da descentralização, porém desenvolve uma discussão colocando-a como ela mesmo menciona “*no lugar próprio*” (1990:5).

A autora considera haver uma profunda confusão em torno do termo descentralização. Nesse sentido, ressalta como habitual o uso dos termos descentralização e desconcentração como sinônimos, principalmente, nos discursos oficiais. Segundo Lobo, a descentralização traduz profundas modificações quanto à

“distribuição do poder..., envolve necessariamente alterações nos núcleos do poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (1990:6).

A desconcentração consiste, por sua vez, em transferir funções, de um lugar para outro, ocorrendo a separação físico-territorial do órgão governamental que até então localizavam-se em nível central. Ressalta a importância deste instrumento de ação governamental em casos, “*cujas funções não se coadunam com qualquer proposta de descentralização*” (*Idem*). E para exemplificar, cita o caso da Secretaria da Receita Federal, que se encontra desconcentrada em todo o país, por não ser uma função passível de descentralização propriamente dita, dadas suas funções próprias. Lobo ressalta que a descentralização, considerada como um instrumento de ação governamental, se utilizada isoladamente, sem haver modificações no aparelho estatal, tais como reformas econômicas, administrativas, finan-

ceiras e outras, corre o risco de não obter nenhum resultado prático, frustrando, dessa forma, as expectativas dos beneficiários do processo.

E crê que a descentralização pode ser um instrumento de ação governamental visando alcançar os objetivos de “*democratização do Estado e a busca de maior justiça social*” (1990:8), se forem considerados alguns princípios e obstáculos que poderão surgir no processo de descentralização.

Como princípios refere-se: à flexibilidade; ao gradualismo; ao envolvimento dos governos estadual e municipal no processo decisório; e à produção de mecanismos de controle social.

E como obstáculos cita: a distribuição do poder pode gerar resistências em nível federal, estadual e municipal; o despreparo do aparelho burocrático estatal e da equipe técnica pode influenciar negativamente no desenvolvimento do processo; a predominância de uma visão de curto prazo, característica de um conhecimento superficial de um processo de descentralização, sendo este mais compatível com uma visão de médio e longo prazos, tornando-se difícil prever o tempo necessário, visto que cada localidade possui realidade e características próprias; os legisladores beneficiados pelo centralismo, os quais em seu discurso defendem ardentemente a descentralização, ao perceberem que com o deslanchamento do processo de descentralização poderão perder certas vantagens adquiridas através da intermediação de favores, certamente, criarão forte oposição; o municipalismo em excesso, assim como o regionalismo visando à imposição de interesses próprios, também, poderão dificultar a viabilização do processo.

Lobo (1990) considera a observância desses princípios e a consciência da existência desses entraves, pré-requisitos básicos para o desenvolvimento bem-sucedido das diferentes formas de descentralização: *da administração direta para a*

indireta; entre as instâncias governamentais; e do nível estadual para a sociedade civil.

A primeira forma o da administração direta para a indireta, diz respeito à reprodução de empresas públicas, empresas de economia mista, autarquias, criadas com a suposta justificativa de dinamizar as ações governamentais, servindo, muitas vezes, para incentivar o clientelismo e para gerar paralelismo na estrutura estatal.

A segunda refere-se ao relacionamento entre as instâncias governamentais. Para Lobo, a descentralização intergovernamental apresenta duas dimensões: “*a financeira via redistribuição das receitas públicas e a político-institucional, através de novos arranjos no sistema de competências governamentais*” (1990:7). Sabe-se que a centralização tem sido uma histórica ação governamental, a qual vem frustrando profundamente os anseios dos Estados e Municípios, sendo estes mais prejudicados pela centralização financeiro-técnico-administrativa em consequência da grande demanda por serviços sociais básicos. Sabe-se também que apenas a descentralização financeira não resolve o problema engendrado pelo centralismo autoritário. A grande questão é de como evitar o paralelismo das ações governamentais, o desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros e a indefinição de responsabilização dos serviços sociais básicos.

A terceira forma de descentralização - do nível estadual para a sociedade civil - refere-se à descentralização dos serviços governamentais que poderiam ter melhor desempenho exclusivamente ou em parceria com o setor privado. Esclarece, no entanto, que o setor privado compreende não só as instituições econômicas privadas, como também as entidades comunitárias.

A autora chama atenção para o fato de que os objetivos a serem perseguidos pela descentralização - democratização do Estado e busca de maior justiça social - coadunam-se com a

descentralização intergovernamental e com a descentralização de funções governamentais para a sociedade civil organizada, por ambas apresentarem estreita interface.

Segundo Casassus (1990), a descentralização tem sido apontada como solução para os problemas estruturais do Estado, e especialmente para assegurar o alcance dos objetivos das políticas sociais de cada país. O autor afirma que as diversas formas de descentralização educacional vivenciadas nos países da América Latina sugerem “*tendências à unidade e centralização*” (1990:11). Rondinelli (1983) e Winkler (1988), examinados por Casassus (1990), consideram que a descentralização está associada à idéia de individualização e de privatização, cujo objetivo de descentralização é o mercado. Numa outra perspectiva, analisando os estudos de Sander (1988), a descentralização revela:

“um processo de socialização e de participação, no qual se enfatizam aspectos como qualidade de vida ligada à identidade grupal, e onde se privilegia a relevância cultural como critério dominante para a formulação de políticas e da administração educacional” (Casassus, 1990:14).

Alguns autores questionam por que os governos da América Latina resolveram simultaneamente optar pela implementação de políticas de descentralização. Entre outras respostas, conclui-se, apoiando-se em Hevia e Nuñez, 1989, que esta questão está associada às conseqüências *da renegociação da dívida com o FMI*” (Casassus, 1990:14), pois este, entre outras sugestões, recomenda a redução dos gastos públicos, até mesmo a diminuição dos gastos em educação.

A ordem econômica mundial requer, portanto, que o Estado nacional limite-se a funções mínimas, tais como, relacionamento com outros países e regulamentação financeira. Nesse sentido, a descentralização torna-se um instrumento da política de livre mercado. Analisando essa recomendação, percebe-se a

orientação para estratégias tipo descentralizadoras, tendo em vista a otimização dos recursos materiais, financeiros e humanos. Diante dessa situação, percebe-se, também, a necessidade de melhor clareza na definição dos processos de centralização versus descentralização, para que os termos não sejam erroneamente empregados.

Para Casassus (1990), os processos de desconcentração e descentralização dos sistemas educacionais da América Latina são tentativas de solução em virtude da inabilidade dos Estados centralizados de resolverem os problemas educacionais postos pela sociedade atual. Vistos dessa forma, a descentralização e desconcentração são “*processos instrumentais de obtenção de êxito na área política, econômica, técnico-pedagógica e administrativa*” (1990:16). Aspira-se, através desses processos: maior participação da comunidade nas decisões, no nível político; mais recursos para Estados e Municípios, no plano econômico; escola de qualidade, no plano técnico-pedagógico; e maior agilização dos processos educacionais, no nível administrativo.

Embora ao longo do último século constate-se a tendência das políticas educacionais ao centralismo, segundo Casassus (1990), observam-se algumas tentativas de descentralização na América latina. Nesse sentido, destacam-se dois processos: de desconcentração e de descentralização. Esse processo desenvolver-se-ia em uma só direção e em forma seqüencial, como se o segundo fosse a continuação do primeiro. Porém, de acordo com Casassus, esses conceitos podem revelar uma certa imprecisão, pois nem sempre a transferência de poderes para o nível local se dá via desconcentração, e posteriormente via descentralização. Para Casassus alguns autores (Caetano, 1988, entre outros) estabelecem a diferença entre os dois conceitos:

“a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto (...) a descentralização é um processo que procura assegu-

rar a eficiência do poder local. (...). Assim, a desconcentração refletiria o movimento 'de cima para baixo' e a descentralização um movimento 'de baixo para cima'” (1990:17).

Nesse sentido, a desconcentração representa um reforço do poder central, significando, portanto, a continuidade da centralização do poder decisório. Os processos de descentralização educacional vivenciados na América Latina, segundo Casassus (1990), são basicamente de desconcentração. Ele afirma que essa questão pode ser melhor analisada se forem consideradas as três modalidades de implementação que esses processos podem assumir: a regionalização, a municipalização e a nuclearização.

A regionalização do ensino, para alguns autores (Sénen Gonzalez e outros, 1989), é *“um processo de busca de identidade cultural para a elaboração de conteúdos e práticas pedagógicas”* (Casassus, 1990:17). Para Hevia (1989), a regionalização da educação também pode ser entendida *“como um instrumento tecnocrático que emana dos gabinetes centrais de planejamento”* (Idem), tendo em vista a superação de problemas relacionados à desigualdade social e à compatibilização dos propósitos de desenvolvimento nacional e regionais. Essa forma de descentralização busca, também, compatibilizar planos nacionais com os planejamentos regionais.

A municipalização do ensino, no Brasil, foi proposta oficialmente pelos militares, caracterizando-se pelo autoritarismo e hierarquização, revelando, dessa forma uma nítida proposta de desconcentração. Depois, com o advento da abertura democrática, ela se apresenta como uma proposta de regime de colaboração entre as instâncias federal, estadual e municipal (Constituição de 1988). No item a seguir, esta modalidade de descentralização, objeto deste estudo, será analisada com maior profundidade.

A nuclearização, considerada por muitos autores (Cárdenas, 1978; Rivero, 1978; Lamarra, 1978; Lamarra e Velazquez, 1989), segundo Casassus, como a melhor estratégia para se chegar a uma verdadeira descentralização educacional, surgiu, na década de 30, no planalto andino, com o objetivo de romper “*com o isolamento das escolas unidocentes*” (1990:17). A nuclearização ocorre a partir da organização das unidades escolares distritais, tendo como coordenação uma escola considerada exemplar e como eixo central a participação.

Nessa breve reflexão constata-se que a centralização/desconcentração ou a descentralização são instrumentos de ação governamental tendo em vista os objetivos da administração e o tipo de Estado pretendido (Brooke, 1989; Lobo, 1990; Casassus, 1990). De um modo geral, confundem-se os termos desconcentração e descentralização, que na prática são conceitos distintos: a desconcentração significa um reforço do poder central, a continuidade da centralização do poder decisório e a descentralização significa alterações nos núcleos de poder, de decisão, podendo haver uma menor ou maior participação popular nas decisões, conforme o grau de descentralização.

Dependendo da política econômica, financeira e social de um país e dos serviços a serem desenvolvidos, define-se a tendência administrativa a ser utilizada - centralizadora e/ou descentralizadora. Nesse sentido, observe as considerações de Sonia Barrios citando Sénen Gonzalez (1989):

“o par centralização/descentralização é constituído por categorias instrumentais cujo conteúdo progressista ou conservador não é intrínseco às mesmas, mas vem dado pelas circunstâncias históricas que cercam sua implementação; ... os dois esquemas têm suas virtudes e suas limitações. Depreende-se, então, que o êxito de determinados objetivos sociais exigirá sempre o alcance de um certo equilíbrio entre centralização e descentralização” (Casassus, 1990:17).

Não há comprovação de que este ou aquele processo seja o melhor. Sabe-se que, no mundo inteiro, busca-se a expansão da oferta e da melhoria da qualidade do ensino, através destes mecanismos: centralização e descentralização. Elege-se, aqui, a descentralização do ensino via municipalização e nuclearização, como a melhor alternativa para o alcance dos objetivos: universalização do ensino e da escola de qualidade, não descartando a necessidade de centralização de diretrizes nacionais tendo em vista a unidade nacional do ensino, nem o princípio federativo, estabelecido na Constituição de 1988.

As discussões em torno da Municipalização do Ensino

A partir da consolidação de reivindicações democráticas na vida política brasileira, tais como eleições para governadores em 1982, prefeitos de Capital em 1985, e para presidente da República em 1990, tornou-se crescente a ênfase dada à municipalização do ensino nos discursos e planos governamentais, como uma forma de descentralização política.

Paiva e Paiva chamam atenção para o fato de que a discussão em torno do tema Municipalização do Ensino não é recente, tendo sido objeto de estudo de educadores brasileiros, desde a década de 50. Por sua vez Haguette ressalta que:

“historicamente, foi no contexto dos vigorosos debates sobre a questão da escola pública versus escola particular, no período que antecedeu à promulgação da Lei nº 4.024, de 1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases, que surgiu, sob a inspiração de Anísio Teixeira, uma proposta de municipalizar a educação” (1989:23).

A referida proposta denominada *“Tese sobre a Municipalização da Escola Primária”* foi apresentada no Congresso Nacional, em abril de 1957. Entre outros aspectos, Teixeira ressalta que compete aos Municípios, Estados e União oferecer educação primária gratuita e obrigatória a todos os brasileiros. Cabe à União fixar diretrizes e bases da educação nacional; aos

Estados, a organização dos seus sistemas de educação e a determinação de bases e diretrizes suplementares. E aos Municípios cabe a manutenção do ensino conjuntamente com o Estado e a União. Para tanto, propõe:

“a implantação de um regime conjugado e integrativo como o das competências legislativas (...). Tal regime seria o de escolas locais, administradas por autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas à organização da lei estadual e conformadas aos objetivos das leis de bases e diretrizes federais” (Teixeira, 1989:123).

O sistema escolar seria organizado mediante lei orgânica estadual de ensino, a qual firmaria os princípios e a metodologia de estruturação da escola, bem como fixaria em que circunstâncias as escolas seriam administradas, se pelo poder local ou se pelas próprias escolas. É proposto, também, nesta tese, que as escolas sejam administradas com recursos próprios a partir da criação de órgãos especiais para gerenciar os recursos previstos para a educação, denominados fundos de educação. Esses fundos de educação seriam criados por lei em níveis federal, estadual e municipal, com poderes autônomos, e administrados por Conselhos de Educação.

A municipalização do ensino primário, para Teixeira,

“não é uma reforma administrativa, nem pedagógica, embora também seja tudo isto: é principalmente uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioridade de nossas comunidades municipais” (1989:136).

Segundo Ávila, apesar da referida tese representar “*um significativo avanço doutrinário*” para o período, peca por apresentar um rigoroso esquema de competência, quanto à organização e ao funcionamento do ensino nas três instâncias administrativas. Sendo assim, competiria ao Município “*a execução do que fosse definido pela União e organizado pelo Estado*” (Ávila citado por Ceará/CEC, 1992:10).

Para Haguette, embora a proposta não tenha sido adotada, a idéia da municipalização permaneceu

“no inconsciente social de grande parte dos educadores e administradores públicos como forma imperativa e ideal para resolver os urgentes problemas educacionais do País” (1989:23).

O debate é reaceso com a criação do Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (PRO-MUNICÍPIO), em 1975, em decorrência da Lei nº 5.692/71, quando foi diagnosticada a precariedade do ensino de 1º grau municipal, cujo propósito era *“deflagrar um processo de articulação entre estado e seus municípios com vistas ao aperfeiçoamento municipal” (Barreto e Arelaro, 1986:8).*

Segundo Haguette a polêmica exacerbou-se nos últimos anos por ocasião do processo de redemocratização e das discussões em torno da Constituição de 1988. Para ele:

“comumente a municipalização do primeiro grau, entendida como transferência da responsabilidade pedagógico-administrativa deste setor de ensino ao município é posta em termos de princípios sendo os argumentos utilizados de quatro tipos: políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos” (1989:23).

Assim sendo, a municipalização como reforma política, em primeiro plano, conforme definiu Anísio Teixeira, justificaria o argumento político. A adaptação da escola à realidade local consistiria no argumento pedagógico. E autonomia local e poder aos Municípios para administrar recursos e tomar decisões legitimaria os argumentos financeiros e administrativos (Haguette,1989).

Diante dos graves problemas de toda natureza, em especial no que tange ao ensino municipal, o autor acredita que transferir toda a responsabilidade do ensino fundamental para o Município, aprioristicamente, é um engano. Crê, também, que tudo depende das *“condições concretas de viabilidade e da*

formação histórica do sistema de ensino no país e em cada estado” (Haguette, 1989:24).

Constata-se, segundo o autor, ao longo dos anos, uma crescente “*divisão de tarefas*” entre as instâncias do governo, mas até agora a realização dessas tarefas não se deu satisfatoriamente em nenhuma das instâncias. Nesse sentido, Haguette sugere cautela ao optar por uma municipalização pura e simplesmente e propõe como caminho mais acertado “*uma operação de colaboração mútua*” entre as três esferas administrativas, a fim de aprimorar o trabalho compartilhado (1988 e 1989).

Nessa linha, Haguette elogia o caminho escolhido pela Constituição de 1988, promovendo a “*co-responsabilidade e não a municipalização pura e simples, nem a divisão estanque entre as esferas governamentais*” (1989:27). Fica definido na Constituição, artigo 211, parágrafo 2º, que a organização dos respectivos sistemas de ensino dar-se-á em regime de colaboração entre as esferas: federal, estadual e municipal. Cabendo ao Município atuar no ensino fundamental e pré-escolar, prioritariamente.

Apoiando-se em Mello, o autor esclarece que

“atuar prioritariamente não pode ser entendido como responsabilidade nominal e legal. Sugere muito mais a parceria e a responsabilidade concorrente” (Haguette citando Mello, 1989:27).

Portanto, para o autor:

“a co-responsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades reais de cada esfera político-administrativa, problemas esses rigorosa e cientificamente equacionados” (1989:27).

De acordo com Lagoa, a municipalização do ensino é, hoje, um processo irreversível (1988:12). Essa conclusão justifica-se não só pelo fato da nova Constituição responsabilizar as

Prefeituras pela organização e funcionamento do ensino de 1º grau, prioritariamente, como também, pelo fato de que várias administrações estaduais já estão firmando convênios com as Prefeituras nesse sentido.

E ressalta que a divisão dos poderes e o fortalecimento das administrações municipais são providências “*necessárias*” e “*desejáveis*”. Mas concretamente não está existindo nenhuma forma de participação do Município nos estudos do Ministério da Educação nem participação da comunidade local nas decisões dos Municípios e Estados, negando, assim, a tese da descentralização propriamente dita.

As negociações de um modo geral têm-se dado sem a participação de professores, pais e alunos. Nessas circunstâncias, a categoria dos docentes organiza-se para garantir as conquistas do Estatuto do Magistério. No caso de São Paulo, a Associação dos Professores optou por inserir-se no processo de municipalização, tentando garantir os seguintes itens:

“estatuto do magistério unificado para servidores municipais e estaduais; discussão de uma proposta única para a educação; contratação somente através de concurso público; um único patrão: Estado ou Município (...)” (Lagoa, 1988:20).

Segundo Arelaro “a municipalização pode ser entendida, grosso modo, como a transferência de funções do governo federal e estadual para o nível municipal” (1989: 22). Faz-se, porém, necessária uma discussão mais aprofundada sobre as competências das várias esferas de governo, particularmente no que concerne aos problemas ligados à descentralização e à autonomia municipal, como também às relações entre os diferentes níveis de governo (1989).

O fortalecimento do poder através de transferência administrativa e de poder político é uma condição necessária ao processo de democratização do governo. No entanto, esse fortalecimento não leva necessariamente ao processo de democra-

tização, nem a municipalização do ensino à melhoria do ensino. Portanto, acredita ser a organização popular o elemento fundamental para o processo de democratização e municipalização do ensino (1989).

Para Oliveira (1992), nos anos 80 o debate sobre a universalização da educação básica foi dominado pela tese da municipalização. As discussões foram ricas, principalmente por ressaltar o perigo da municipalização se efetivar em uma perspectiva meramente administrativa. No início da década atual, todavia, o eixo da discussão desloca-se da questão da municipalização para se centrar na busca da qualidade do ensino, enfatizando a unidade da educação nacional, a autonomia das instâncias estaduais e municipais e a participação da sociedade civil organizada, para tornar viáveis políticas educacionais a partir de novos padrões. Apontam esses novos padrões para a superação do assistencialismo e paternalismo; para o fim do dualismo pedagógico rural/urbano; e para novas relações políticas.

São registrados significativos avanços na relação Estado x Municípios. Entre outros, Oliveira cita os trabalhos desenvolvidos em Pernambuco e Minas Gerais, no sentido de criar condições para uma ação única das esferas estadual e municipal, na perspectiva de universalização e melhoria do ensino fundamental, assim como: *“a convocação dos municípios para participarem do processo de definição da política educacional para o estado, do seu acompanhamento e avaliação”* (1992:269).

Ressalta, a importância da descentralização administrativa mediante o fortalecimento das Delegacias Regionais de Educação - responsáveis pela interlocução entre as demais instâncias e pela cooperação técnica aos órgãos municipais de educação - para a concretização desses novos padrões (propostas com amplas perspectivas sócio-políticas). Comenta, também, que os avanços obtidos na cooperação entre Estado e

Município não vêm sendo os mesmos ou não vêm ocorrendo ao nível federal.

De acordo com Barreto (1992), ao analisar a política educacional de São Paulo no processo de descentralização de recursos e serviços educacionais, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino fundamental, são observados inúmeros problemas e dificuldades. Para solucioná-los, a autora propõe o aumento de parceria entre Estado e Município na oferta do ensino fundamental. Define a parceria como associação que aponta para um “*um novo modelo de escola pública*”, onde “*estados e municípios poderão complementar-se em termos de recursos humanos e materiais disponíveis com ganho para as escolas locais*” (1992:274).

Barreto afirma ainda que os professores vêm se contrapondo ao processo de municipalização do ensino, por terem a clareza de que os Municípios não poderão oferecer as garantias e os benefícios funcionais, nem os níveis salariais conquistados na administração estadual de São Paulo. E salienta que:

“a resistência dos professores à transferência maciça e indiscriminada dos encargos da rede estadual para os municípios, que resultaria na queda imediata dos padrões de ensino já atingidos no estado, não pode, por outro lado, ser obstáculo para que se incentivem novas formas de atuação das diferentes instâncias na oferta de ensino, que melhor contemplem a diversidade de situações encontradas” (Barreto, 1992:276).

Diante dos problemas educacionais da atualidade, para Barreto, tornam-se necessárias diretrizes que explicitem e informem a atuação das diferentes esferas na área. Necessita-se, portanto, de um Plano de Educação que:

“(ofereça) parâmetros para as novas modalidades de interação entre municípios e estados, (bem como apon- te) para as prioridades de complementação da esfera federal, a fim de que o atendimento às demandas dos segmentos majoritários possa superar o caráter popu- lista e conjuntural que o tem frequentemente impulsionio-

nado, vindo a contribuir efetivamente para a democratização do ensino” (Barreto, 1992:277).

Segundo Mello (1988), somente uma parceria entre Estado, Município e Comunidade, ao lado de uma reforma tributária e a elaboração de uma política educacional de âmbito nacional concorrerão para uma efetiva municipalização do ensino. Mello (1990) afirma que a municipalização do ensino ocorrida no contexto brasileiro se deu através da liberação indiscriminada de recursos financeiros para o Município, sem uma clara política educacional, sem articulação entre as três instâncias públicas e sem a participação e o controle popular sobre os serviços públicos.

Dessa forma, a municipalização, ocorrida no país, levou as gestões municipais a adquirirem uma autonomia indesejável para a educação e para o fortalecimento do sistema federativo. Como conseqüências observou-se: acentuação das desigualdades sociais entre as regiões e entre ensino urbano e rural; redução do salário do professor; revelação notória do clientelismo político; e a fortificação de uma pseudo valorização da cultura regional. Como é possível certificar-se nas palavras de Mello:

“reforçou-se um localismo paroquial, uma falsa valorização da cultura regional sem considerar sua indispensável integração com a cultura nacional e com os conhecimentos universais que a escola tem por dever transmitir” (1990:74-75).

A autora aponta novas versões para o processo. Crê que é preciso analisar a questão da municipalização do ensino com base em novos enfoques. Verificar, portanto, que tipo de cooperação e articulação há entre as três instâncias administrativas no planejamento e execução das políticas sociais e averiguar qual o papel das administrações federal, estadual e municipal na execução das referidas políticas e *na relação com as unidades de ponta do sistema* (Mello, 1990).

Com isso quer dizer que a solução dos graves problemas educacionais dar-se-á, através da definição de prioridades e de estratégias competentes. Mello entende que:

“a descentralização precisa sair da retórica do discurso para efetivamente tornar as escolas e órgãos regionais do ensino - estaduais e municipais - o verdadeiro centro de decisão, com autonomia orçamentária, pedagógica e administrativa, observadas as diretrizes gerais de uma política educacional flexível, que reconheça a ‘diversidade nos pontos de partida e assegure a equidade nos pontos de chegada’” (1990:76)

E evidencia, também, a importância da democracia participativa, nesse processo, a partir da criação de canais institucionalizados pelos quais a sociedade possa fazer-se representar; do compromisso da administração municipal com o ensino obrigatório e de boa qualidade. Pondera e afirma, por fim, que

“a municipalização será uma farsa se desconsiderar que o Município é hoje, constitucionalmente, um ente da Federação, autônomo em suas competências e em igualdade com o Estado e a União” (1990:84).

Na análise das diversas posições teóricas, em torno desta modalidade de descentralização observa-se que os autores examinados defendem a administração democrática e articulada, respeitando a autonomia municipal, estadual e federal. Todos solicitam maior reflexão em torno das responsabilidades concorrentes e o engajamento da sociedade civil no processo de discussão, planejamento, execução e controle das questões educacionais. Buscam a universalização do ensino e a educação de boa qualidade para todos através das seguintes alternativas: integração; parceria; co-responsabilidade; descentralização propriamente dita; associação; articulação Estado x Município.

Nenhum dos teóricos pesquisados entende a municipalização como uma transferência total de serviços e encargos para os Municípios, ficando o Estado e a União isentos de responsabilidades. Compreende-se que o Município deverá assu-

mir a administração do ensino fundamental tendo em vista a universalização do ensino de qualidade em regime de colaboração com o Estado e a União. Isso significa que as condições objetivas para arcar com tal responsabilidade são pré-requisitos indispensáveis para o sucesso da descentralização. Há que se distinguir, no entanto, os Municípios que apresentam reais condições para municipalização entre os que demonstram precária capacidade para assumir tal encargo. Esse diagnóstico é fundamental para se definir o tipo de cooperação que cada localidade necessitará.

CAPÍTULO II

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NAS CONSTITUIÇÕES E LEIS BRASILEIRAS

Considerando que o debate em torno da questão centralização versus descentralização deve partir de um contexto histórico no qual está inserida e não isoladamente e que essa questão vem permeando toda a história da educação brasileira, neste capítulo, desenvolver-se-á uma análise, à luz da história, das constituições e leis brasileiras.

Arelaro (1981) chama atenção para o fato de ser correto as pessoas relacionarem o tema centralização à *idéia de autoritarismo e opressão* e descentralização aos *conceitos de liberdade e autonomia*. Assegura que na nossa história encontram-se muitos exemplos em relação à primeira trilogia (centralização-autoritarismo-opressão), porém, quanto à segunda, não se pode afirmar o mesmo. Frequentemente, esses conceitos – descentralização, liberdade, autonomia - insinuam ser “*a melhor garantia para uma escola mais democrática e, em decorrência, pré-condição para uma verdadeira expansão do ensino*” (Arelaro, 1981:61). Sugere, no entanto, prudência, pois podem conduzir a inferências enganosas.

Desenvolver-se-á a trajetória histórica da questão centralização e descentralização da educação brasileira conside-

rando que a centralização está associada à idéia de centro, de unidade e que descentralização está agregada à noção de descentro ou diversidade, conforme sugere Casassus (1990:12).

Constituição de 1824: centralização política e administrativa

Com a fundação do Império do Brasil e a proclamação da independência, em 1822, evidencia-se a vitória das idéias liberais e democráticas sobre as conservadoras. O grupo liberal, considerado de esquerda, formado por intelectuais de classe média e poucos figurantes da classe inferior, recebeu influência de idéias provindas da Revolução Francesa. Nesse sentido, surge, segundo Azevedo, nova orientação na política educacional brasileira. Nos debates travados na Constituinte de 1823, pela primeira vez, a educação popular é colocada em pauta, nesse caso, “*como base do sistema do sufrágio universal*” (1963:564).

O Projeto de Constituição para o Império do Brasil, baseado na Constituição francesa de 1791, segundo Ribeiro, anunciava, em relação à educação, “*a idéia de um ‘sistema nacional de educação’ em seu duplo aspecto: graduação das escolas e distribuição racional por todo o território nacional*” (1991:44). Dessa forma, está expresso no art. 250 do Projeto: “*Haverá no imperio escolas primarias em cada Termo, gymnasios em cada Comarca, e Universidades nos mais apropriados Locaes*” (Nogueira, 1987:57).

A Assembléia Nacional Constituinte foi dissolvida, interrompendo, assim, o movimento político que vinha se desenvolvendo em prol da educação popular e da criação de um *sistema nacional de educação*.

Entretanto, a Constituição de 1824, revogada somente em 1889 pelo regime republicano, a de maior duração (65 anos), experimentou um período de turbulência (1824-1848), caracterizado por constantes revoltas e rebeliões, e um período

de estabilidade. Na evolução histórica, política, econômica e social do Brasil, no período monárquico observam-se:

“as intervenções no Prata e a Guerra do Paraguai; o fim da tarifa preferencial da Inglaterra e o início do protecionismo econômico, com a tarifa Alves Branco, de 1844; a supressão do tráfico de escravos; o início da industrialização; e a própria abolição em 1888” (Nogueira, 1987:2).

Inspirada na Constituição inglesa, teve apenas uma emenda - Ato Adicional de 1834. De acordo com Lima, este Ato foi fruto de um *“momento de transação e conciliação entre as elites, para evitar o que ameaçava se transformar em insurreição permanente”* (Nogueira, 1987:42). Por causa da tensão das aspirações de ideais conservadores e liberais, a referida Constituição deu suporte aos governos de D. Pedro I, de D. Pedro II, como também, à administração do período regencial de 7 de abril de 1831, até a maioridade do Imperador em 1840. A Constituição de 24, fruto da frustração da dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, primou pela rigorosa centralização política e administrativa, assim como no período do Estado Novo de Vargas e no período 1966-1982.

O excessivo rigor do Estado Unitário exercia-se basicamente em relação às Províncias; quanto aos municípios não se pode afirmar o mesmo, pois na fase colonial as Câmaras Municipais não eram instituições políticas mas órgãos meramente judiciários e administrativos. A Carta de 1824, segundo Nogueira, avançou relativamente à concepção colonial quanto à função das Câmaras Municipais. Estas, criadas em cada vila e cidade do Império passaram a administrar a vida municipal, conforme menciona o art. 167.

“Em todas as cidades, e vilas ora existentes, e nas mais, que no futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas cidades e vilas”.

Essas Câmaras, de acordo com o art.168, eram compostas por vereadores eleitos pelo povo, tornando-se Presidente da Câmara o vereador que obtivesse maior número de votos, competindo-lhe:

“fiscalizar o comércio de pólvora e fogos de artifício, assim como autorizar a realização de espetáculos públicos nas ruas, praças e arraiais, competindo-lhes também, manter estabelecimentos de caridade, de assistência médica e de vacinação pública, além de ser de sua atribuição fiscalizar as escolas de primeiras letras” - grifo meu - (Nogueira, 1987:17).

Nesse contexto, as leis que respaldaram a educação popular, no período monárquico, foram apenas as seguintes:

“a lei de 20 de outubro de 1823, que aboliu os privilégios do Estado para dar instrução, inscrevendo o princípio de liberdade do ensino sem restrições; o artigo 179, n° XXXII, da Constituição outorgada pela Coroa, em 11 de dezembro de 1823 que garante a instrução primária gratuita a todos os cidadãos; e afinal, a lei de 15 de outubro de 1827, - a única que em mais de um século se promulgou sobre o assunto para todo o país e que determina a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos - grifo meu - (art. 1º) e, no art. XI, escola de meninas nas cidades e vilas mais populosas” (Azevedo, 1963: 564).

Para Ribeiro, na Constituição outorgada, a idéia de sistema nacional de educação, mencionada no Projeto de lei, é desprezada, conforme se observa no art. 179:

“A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte (...). XXXII. A Instrução primária é gratuita a todos os cidadãos. XXXIII. Colégios, e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes”.

A Lei de 15 de outubro de 1827, fruto do projeto de Januário da Cunha Barbosa (1826), é a única concernente ao ensino primário até 1946. O projeto continha, segundo Ribeiro (1991:44), a idéia da educação pública e da racionalização das escolas ofertando os diferentes graus de ensino por todo o país. Vigorou unicamente a idéia da distribuição

“racional por todo o território nacional, mas apenas das escolas de primeiras letras, o que equivale a uma limitação quanto ao grau (só um) e quanto aos objetivos de tal grau (primeiras letras)” (Ribeiro, 1991:45).

O governo imperial, porém, segundo Azevedo, não foi capaz de organizar a educação popular por razões econômicas, políticas e técnicas. No plano econômico, observa-se o desequilíbrio da balança comercial; há mais consumo em detrimento da capacidade de produção do país. No plano político, é notória a impopularidade do imperador, por causa, entre outras críticas, do fato de não querer governar em regime constitucional e, no plano técnico, constata-se o total despreparo do pessoal do magistério, além da insuficiência de recursos financeiros para subsidiar as atividades técnico-pedagógicas.

Ato Adicional de 1834 e descentralização do ensino

O Estado Unitário e centralizador foi abrandado com a instituição do Ato de 1834, fazendo alterações significativas à Constituição, criando e delegando plenos poderes às Assembléias Legislativas Provinciais (ALC), tais como:

“a) criou as Assembléias Legislativas Provinciais para substituir os Antigos Conselhos Gerais de Província e ampliou sensivelmente suas atribuições concedendo-lhes amplos poderes fiscais, legais e administrativos;

b) instituiu a regência única eletiva; e

c) suprimiu o Conselho de Estado” (Nogueira, 1987:14).

Na opinião de Azevedo o sistema educacional e cultural que vinha se reestruturando lentamente “*de cima para baixo*” desde a vinda da família real para o Brasil

“foi atingido, no seu desenvolvimento, por um ato da política imperial que o comprometeu nas suas próprias bases, e viria paralisar todos os esforços posteriores de unificação” (1963:566).

Azevedo refere-se ao Ato Adicional de 1834 como um dos mais significativos efeitos da revolução de Sete de Abril (1831), que induziu o monarca D. Pedro I a abdicar. Apoiando-se em Amaral, afirma:

“A ascendência da corrente liberal que caracterizou todo o período da Regência contribuiu poderosamente para enfraquecer os vínculos da coesão nacional. Essas tendências centrífugas tiveram a sua culminante expressão legal no chamado Ato Adicional de 1834, que foi uma das maiores aberrações na evolução da política imperial” (1963:566).

Segundo Azevedo, a aprovação do referido Ato, em 6 de agosto de 1834, fruto dos defensores da administração descentralizada:

“suprimia de golpe tôdas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema em formação que, na melhor hipótese (a de estarem as províncias em condições de criá-los), se fragmentaria numa pluralidade de sistemas regionais, funcionando lado a lado, - e todos forçosamente incompletos - com a organização escolar da União, na capital do Império, e as instituições nacionais de ensino superior em vários pontos do território” (1963:566).

Para Ribeiro (1991:46-47), diante dos graves problemas econômicos, políticos e sociais vivenciados no país, a educação escolar, com certeza, não seria colocada como setor prioritário, logo, conseqüentemente, não haveria recursos para a reorganização da estrutura escolar. Um indício desta afirmação foi a instituição do Ato Adicional, que delegava maior autonomia às

províncias, no momento em que não havia condições econômicas, políticas e sociais favoráveis. Essa autonomia não poderia ser compreendida em sua amplitude, quando vem acompanhada de instabilidade política, escassos recursos financeiros e de uma forte política regionalista.

O referido Ato Adicional faz alterações e adições significativas à Constituição do Império (1824) e do ponto de vista educacional, em seu artigo 10, parágrafo 2º, afirma transferir às Assembléias Legislativas Provinciais a competência para legislar e administrar a instrução pública em estabelecimentos apropriados com exceção das faculdades de medicina, dos cursos jurídicos, enfim, do ensino superior, ficando este administrado pela União, juntamente com a organização escolar do Município Neutro¹.

O descontentamento em relação às medidas descentralizadoras adotadas no referido Ato refletia-se nas discussões dos intelectuais da época. Segundo Azevedo, competia ao governo federal centralizar e coordenar a política educacional brasileira, mas acontecia justamente o contrário, utilizando as expressões de Tavares Bastos afirma:

“O governo da União (...) se exonerava por essa forma, (...), ‘do principal dos deveres públicos de uma democracia’, que é o de levar a educação geral e comum a todos os pontos do território e de organizá-la em bases uniformes e nacionais” (Azevedo, 1963:566).

Tanto para Liberato Barroso como para Azevedo, a unidade política e espiritual de uma nação depende da educação primária cujo propósito é *“estabelecer essa comunhão de idéias e sentimentos”* (Azevedo, 1963:566), além de ser considerada por Liberato Barroso *“um poderoso agente unificador (...)”*

¹ Município Neutro - território criado pelo Ato Adicional de 1834, capital do Brasil, localizado na cidade do Rio de Janeiro. Converteu-se em Distrito Federal, a partir da Constituição de 1891. A capital do país transfere-se para Brasília, durante o governo Juscelino Kubitschek, em 12/04/1960.

uniforme, igual para todos, em todo o território nacional” (Idem).

Segundo Azevedo, a descentralização do ensino, determinada por força do Ato Adicional e preservada pela República, trouxe sérias conseqüências para o desenvolvimento do sistema escolar brasileiro, impossibilitando por um século a construção “*sôbre base sólida e larga da educação comum, a superestrutura do ensino superior, geral ou profissional*” (1963:567), e aprofundou a distância intelectual entre as elites e as camadas populares.

Azevedo comenta, também, que sem um “*centro diretor nacional*” (Idem), de onde seria traçada uma política nacional de educação, o ensino público permaneceria estigmatizado. Nesse sentido, os ensinos primários e secundários administrados pelas províncias não possibilitavam o acesso ao ensino superior. E o governo imperial era impedido de criar “*um sistema nacional de educação*” (Idem), apoiado em alicerces consistentes do ensino primário e secundário. Institucionaliza-se com a adoção do Ato Adicional de 1834, segundo Azevedo, “*o faccionamento e a dualidade de sistemas: o federal e os provinciais*” (1963:567), ambos truncados e imperfeitos.

A existência de idéias individualistas e a adversidade de orientação e de opiniões, que reinavam na época, eram fruto da desorganização social, econômica e cultural das províncias. Azevedo afirma que essa desorganização social

“dificultou a unificação política e impediu a consolidação educacional num sistema de ensino público, se não uniforme e centralizado, ao menos subordinado a diretrizes comuns”(1963:568),

de tal modo que, a Reforma de 1834 instituiu medidas que vieram agravar o problema.

A partir daí, reforça Azevedo, a educação brasileira arrastou-se por um século, desorganizada, sem articulações entre

os ensinos primário e secundário e muito menos com o ensino superior.

Desenvolvia-se no Império uma educação elitista, destinada à preparação dos mais afortunados, determinada pelas tradições intelectuais, pelo regime de economia patriarcal e pelo modelo ideal de homem e de cidadão. No Brasil Império a estrutura econômica, agrícola e patriarcal foi mantida mesmo após a independência. Como a nossa economia era baseada no latifúndio e na escravidão, a educação popular não era interessante nem conveniente à classe dominante.

Os afortunados procuravam os ginásios e as escolas superiores tendo em vista a ocupação das atividades públicas, administrativas e políticas oferecidas pelo regime parlamentar do Império. Por isso, o desinteresse pela educação popular e o incremento da educação da classe dominante aprofundou a distância entre as classes sociais. Segundo Azevedo, Max Lelerc afirma que, sobre uma grande população de analfabetos, erigi-se, em 1890, *“uma pequena elite em que figuravam homens de cultura requintada e que (...) não destoaria entre as elites das mais cultas sociedades européias”* (1963:574).

O ensino primário, administrado pelas províncias, desenvolvia-se com base apenas na leitura, escrita e cálculo, sem nenhuma preocupação com a sua organização, nem com a formação integral dos alunos. Desse modo, a educação primária nas províncias, segundo Azevedo:

“não colhia nas suas malhas senão a décima parte da população em idade escolar, e apresentava-se mal orientada não somente em relação às necessidades mais reais do povo, mas aos próprios interesses da unidade e coesão nacionais” (1963:574).

As tentativas de organização do ensino tornavam-se inúteis em virtude das conseqüências advindas do Ato Adicional de 1834, em que preponderava a decisão de descentralizar os encargos dos ensinos primário e secundário para as provín-

cias, sem nenhuma articulação com o governo central. Diante das conseqüências negativas à educação popular, alguns educadores, tais como Liberato Barroso, em 1867, Tavares Bastos, em 1870, João Alfredo, em 1874, propuseram como tentativa de solução “*uma ação do govêrno-geral, em forma de concurso ou colaboração em alguns setores e em favor das províncias menores*” (Azevedo, 1963:585).

Diante desse quadro, a educação primária nas províncias estruturava-se através de um processo ‘*de tentativas e de erros*’, de acordo com os poucos recursos disponíveis e os interesses político-partidários locais. Quanto aos professores do ensino primário, em geral, não tinham nenhuma preparação específica para a carreira do magistério.

No período imperial, muitas reformas se sucederam, mas nenhuma delas introduziu mudanças significativas no perfil literário e acadêmico da época, “*nenhum projeto de reforma geral com unidade orgânica de concepção e de plano*” (Azevedo, 1963:599), surgiu nesse período. A política educacional limitava-se ao ensino superior em todo o país e aos ensinos primário e secundário da Corte (Rio de Janeiro - residência da família imperial), sem alicerces consistentes que possibilitassem a estruturação e a organização do ensino em toda a nação.

Conselheiro Rodolfo Dantas, segundo Azevedo, compreendeu a necessidade de articulação entre as instâncias governamentais, visto que as províncias não dispunham de recursos técnicos e financeiros para administrar o ensino público. Nesse sentido, Dantas propôs a

“cooperação dos poderes gerais (cooperação a que não se opunha, a seu juízo, o Ato Adicional) na obra múltipla e imensa do ensino para o qual é e será por muito tempo insuficiente o círculo dos recursos provinciais” (Azevedo, 1963:600).

Esta proposta apresentada ao Parlamento não chegou a ser examinada, embora tenha sido elaborada por uma comissão

competente, nomeada pela Câmara dos Deputados, em 12/09/1882, cujo relator foi Rui Barbosa, dando origem ao Parecer nº 64 de 1882. Este documento continha:

“todo um plano sob a forma de organização, depois de traçar um rápido esboço da história do ensino no Império e levantar quadros estatísticos das províncias, mas sem proceder a um inventário do estado material, social, econômico e moral do país, e sem estabelecer antes a finalidade pedagógica, social, e política, a que devia orientar-se tôda a estrutura do sistema e para a qual deviam convergir, coordenadas e subordinadas a uma unidade fundamental de princípios, as suas instituições escolares de vária natureza e de todos os níveis” (Azevedo, 1963:600-601).

As tentativas de definição de uma política educacional ao final do Império concentram-se basicamente no projeto de lei de Rodolfo Dantas, no Parecer nº 64, embora Rui Barbosa ao justificá-lo quase o transforme em um outro projeto e na *“Fala do Trono”*, última reunião do Parlamento no período do segundo Império, em 3 de maio de 1889.

Nessa fala, em momento solene de abertura da sessão, o Imperador solicitou a criação das seguintes instituições: *“Ministério”* destinado à administração do ensino público; escolas técnicas adaptadas à realidade local; duas universidades, uma localizada ao norte do país e a outra ao sul e faculdades de ciências e letras em determinadas províncias. D Pedro II, ao propor a criação das referidas instituições, tinha em vista que a *cúpula* do sistema seria as duas universidades funcionando como um:

“centro de alta organização científica e literária, de onde partisse o impulso vigoroso e harmônico de que tanto carece o ensino’ (...) e se assentaria ‘livre e firmemente na instrução primária e secundária’” (Azevedo, citando D. Pedro II, 1963:602).

No entanto, nenhuma dessas propostas encontrou ressonância no meio legislativo, nem no meio social vigente. Para

apoiar as aspirações propostas não havia, segundo Azevedo, *“nem uma mentalidade nova nem uma realidade social maleável e plástica, nem um surto econômico que favorecesse profundas transformações no sistema educativo”* (1963:602). Somente depois de quase meio século, após a Revolução de 1930, essas idéias foram retomadas.

Nessa perspectiva, Mascaro informa, que na monarquia nenhuma ação efetiva do governo no campo educacional foi registrada, embora elogie o Imperador D Pedro II, por ter sido um homem sempre preocupado com os problemas educacionais e com o *“progresso intelectual do país”* (1958:13), revelando isto ao tentar criar duas universidades no Brasil, uma ao norte e a outra ao sul.

O século XIX é marcado por acontecimentos importantes para a vida nacional, tais como a Independência do Brasil, a arrancada para o desenvolvimento industrial (1885-95), a extinção do trabalho escravo, a política de imigração atraindo pessoal especializado e a Proclamação da República, que contribuíram para a modificação da estrutura econômica e social vigente e influíram sobretudo na mudança dos hábitos e da mentalidade da população urbana. Porém, conclui-se que os governos não demonstraram capacidade nem interesse para organizar em novas bases a educação nacional.

Entre 1888-98 intensifica-se o surto imigratório. Mas a sociedade brasileira não estava preparada para enfrentar tais mudanças conforme afirma Azevedo utilizando, as expressões de Max Leclerk:

“sem alicerces, atacada pelos males que acarreta a sujeição do homem ao homem, e procurando uma nova forma e uma nova base”; e trocando um regime bárbaro pelo desconhecido, sem uma preparação sèriamente conduzida, (a sociedade brasileira) não conseguiu restabelecer-se da perturbação crônica da economia nacional, agravadas pelas dificuldades decorrentes da

abolição e da substituição do trabalho escravo pela atividade do homem livre” (1963:608).

Para Azevedo, concordando com Amaral, os fatos que mais concorreram para a chegada da República foram: “*a ascendência que as idéias federalistas haviam conquistado sobre o espírito da camada dirigente do país*” (1963:609); a desestruturação do trabalho agrícola, oriundo da abolição dos escravos sem um planejamento visando à substituição do trabalho servil pelo trabalho livre; e a participação involuntária do exército nas questões políticas, conferindo aos militares uma “*função decisiva na plasmagem da nova ordem nacional*” (Idem).

Com a introdução do novo regime com base no princípio federativo ocorre uma definitiva aprovação e ampliação da descentralização instituída pelo Ato Adicional de 1834. No entanto, Azevedo afirma que “*a idéia em marcha, da unidade de direção do ensino ou, ao menos, da interferência do governo central na educação primária e secundária*” (1963:610), foi totalmente suspensa.

Essa idéia de unidade de direção do ensino foi muito debatida pelos intelectuais da época, principalmente no último quartel do século XIX, entre os quais se destacaram: Gonçalves Dias (1849); Liberato Barroso (1867); João Alfredo (1874); Rodolfo Dantas (1882).

Gonçalves Dias após viagens de inspeção às províncias inferiu que a educação imperial precisava da “*criação de um centro de unidade de ação e uniformização do ensino em todo o Império*” (Dias citado por Azevedo, 1963:610). Da mesma forma, concluíram Barroso, Alfredo e Dantas. Contrário às tendências amplamente descentralizadoras e defensor da intervenção federal nas questões educacionais, João Alfredo cita a experiência dos ingleses, cuja política:

“já não consistia em estreitar a esfera do Estado, em municipalizar, em individualizar a instrução pública, mas ao contrário em fortificar a autoridade central,

harmonizando, por uma administração unificada e eficaz, a direção do ensino” (Alfredo citado por Azevedo, 1963:610).

Essa questão foi revista pelo Conselheiro Rodolfo Dantas, Ministro do Império, quanto da sessão da *Assembléia Geral Legislativa*, ao mencionar em seu relatório de 1882, que:

“não é lícito ao govêrno cruzar os braços ante o retardamento e distribuição defeituosa da instrução popular nas províncias” e (...) que ao Estado “não lhe embargam o passo nessa direção as fraquezas descentralizadoras do Ato Adicional” (Dantas citado por Azevedo, 1963:610).

Segundo Azevedo, Dantas defende a intervenção do Estado na administração do ensino público “não contrariando as prerrogativas benéficas da administração local, mas estimulando-a pela força do exemplo e pelas vantagens de uma colaboração positiva” (Idem). Sendo dessa mesma opinião, Rui Barbosa reivindica a interferência do governo federal em assuntos educacionais, no Parecer nº 64 de 1882, apresentado à Câmara dos Deputados.

As opiniões dos políticos e intelectuais, aqui revisadas, convergem para um ponto comum: a necessidade de unidade de direção do ensino e da intervenção do governo federal nos ensinos primário e secundário não contrariando a autonomia local. Conforme Azevedo:

“Essa corrente favorável a uma ‘política nacional de educação’, que será obtida por uma intervenção direta ou por uma colaboração do govêrno-geral, quebrou-se ou se amorteceu, porém, de encontro às idéias federalistas vitoriosas que acabaram por impor a descentralização completa que o sistema federativo representa desarticulando o ensino na combinação artificial e complicada das atribuições constitucionais a respeito da instrução nacional” (1963:610).

Aqui, neste contexto histórico, a descentralização era vista como uma diretriz negativa, por dificultar o processo de

organização do ensino em nível nacional, pois após a República cada Estado se responsabilizou pelo seu respectivo sistema de ensino, ficando a União isenta dessa função, até mesmo de traçar diretrizes para a educação nacional.

Constituição de 1891 e sua influência na legislação do ensino: descentralização formal

A velha estrutura monárquica não corresponde mais às necessidades políticas e econômicas do país, o aparelho estatal torna-se obsoleto. Diante desse quadro, como sugere Ribeiro, a República proclamada (1889),

“sob a liderança de elementos da camada média (especialmente militar), com o apoio significativo da camada dominante do café e com a aparente omissão da maioria da população” (1987:66),

possibilitou uma relativa participação popular no processo político nacional, haja vista a queda do Poder Moderador, o fim do voto censitário, a queda do Senado vitalício, a extinção dos títulos de nobreza (os governadores das províncias já não são mais indicados). Nesse contexto, a nova forma de governo fragiliza a centralização e aponta para a descentralização atendendo aos anseios da classe média e parcela da classe dominante que desejava beneficiar-se de tal situação.

Após a proclamação da República, o Congresso se reuniu e promulgou a primeira Constituição republicana, revisada por Rui Barbosa, baseada no modelo norte-americano e a mais concisa das sete Constituições da República.

Com a vitória do regime republicano influenciada pelas concepções liberais e federalistas visando à maior autonomia política e administrativa dos Estados, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24/02/1891, além de adotar como forma de governo a República Federativa retoma o princípio descentralizador advindo do Ato Adicional de 1834, transferindo a educação primária aos

Estados - antigas províncias, cuja função era a *organização do ensino em geral*, ficando a União responsável, mas não privativamente, pela fundação de instituições de ensino secundário e superior nos Estados e pela organização da educação do Distrito Federal, antigo Município Neutro.

Em 1892, o governo da União transferiu para a esfera municipal do Distrito Federal a responsabilidade do ensino primário e profissional, registrando-se aí uma tentativa de municipalização do ensino. A República, na opinião de Azevedo, em vez de afastar as barreiras que impediam a estruturação *de um sistema geral*, exacerbou-as, ao dividir entre a União e o Estado as atribuições do ensino público. Desse modo, a União renuncia “*explicitamente ao dever que lhe indicavam as instituições democráticas de dar impulso e traçar diretrizes à política de educação nacional*” (Azevedo, 1963:611).

No período republicano, pelo menos até a guerra européia (1914-1918), as questões educacionais, colocadas em plano secundário, sofreram pequenas modificações, permanecendo as mesmas linhas educacionais determinadas nas fases colonial e imperial.

A Constituição liberal de 1891 influenciou a legislação educacional, exceto a primeira reforma de ensino na República (com duração de dois anos), marcada por idéias positivistas, idealizada por Benjamin Constant, Ministro da Instrução, (1890-92). Essa restauração compreendeu:

“a reforma de toda a instrução pública, desde a primária e secundária no Distrito Federal, até o ensino superior, artístico e técnico, em todo o território do país. Reformou as faculdades de Direito e de Medicina, a Escola Politécnica, do Rio de Janeiro, a Escola de Minas, de Ouro Preto, e a Escola Militar; a Academia de Belas Artes, que tomou o nome de Escola Nacional de Belas Artes, o Conservatório de Música que passou a chamar-se Instituto Nacional de Música, o Imperial Instituto de Meninos Cegos, denominado então Benja-

min Constant, e o Instituto de Surdos-Mudos” (Azevedo, 1963:615).

O *Pedagogium*, criado em 1890, com o objetivo de unificar o ensino no Brasil, embora fosse considerado a obra mais relevante de *Benjamin Constant*, por causa da política de descentralização adotada em 1891, contrária, portanto, aos seus objetivos, logo foi extinto, limitando-se sua área de atuação ao governo do Distrito Federal. O *Pedagogium*, conforme escreve José Veríssimo - 1900, poderia servir de

“centro impulsor das reformas e melhoramentos de que carecia a instrução nacional, e de centralizador de quanto pelo Brasil se fizesse em matéria de ensino público” (Azevedo, 1963:616)

e que a exemplo do Bureau of Education dos Estados Unidos poderia ser “o agente da unidade na variedade da instrução pública nacional, e assim um poderoso fator da mesma unidade nacional” (Idem).

À referida instituição cabia coordenar todas as *atividades pedagógicas do país*, tendo sido substituída em 1911, pelo *Conselho Superior de Ensino*, através de *Lei Orgânica*, restituindo ao Estado a função de fiscal. Este foi transformado em 1925, por Rocha Vaz, em *Conselho Nacional de Ensino*, limitando suas atribuições técnicas e fiscais aos ensinos superior e secundário.

Diante da *Lei Orgânica*, os órgãos estaduais de educação, responsáveis pela administração do ensino primário, ficaram isentos de qualquer orientação e fiscalização por parte da União e a eles foi conferida uma liberdade ampliada, cravada de idéias liberais, fruto das reações centrífugas.

A separação da Igreja e do Estado e a *laicização do ensino* ministrado nas escolas públicas determinado pelo art. 72 (parágrafo 6º: “*Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos*”) da Constituição de 1891, desestruturaram, segundo Azevedo, por aproximadamente quarenta anos a polí-

tica educacional da Igreja. Com a instituição da *neutralidade escolar*, as escolas continuaram a se desenvolver com base na iniciativa privada da Igreja católica e das demais orientações religiosas. Nesse período observa-se a influência do ensino religioso, de um lado, e do ensino leigo, de outro, conforme expressa Azevedo:

“destacavam-se nitidamente os dois pontos de vistas confessionais, - o católico e o protestante, desenvolvendo-se um ao lado do outro, à sombra do princípio constitucional da liberdade de pensamento e de crenças, e tendo, entre ambos, a instituição interconfessional, a escola leiga, neutra, do ensino público, sob a influência efêmera das idéias positivistas” (1963:618).

O regime de autonomia e a descentralização político-administrativa instituída pela Constituição de 91, para Azevedo, gerou a *dualidade de sistemas* - o federal, responsável pelos ensinos superior e secundário, e o estadual, administrando o ensino em todos os graus e modalidades. A referida dualidade preservou e evidenciou a separação entre *as profissões liberais e as atividades manuais*, bem como favoreceu o desenvolvimento, nos Estados, de uma estrutura escolar baseada na pedagogia tradicional.

A constituição dos sistemas estaduais de educação se desenvolveu irregularmente, de acordo com as condições econômicas de cada Estado, dando maior ênfase ao ensino primário e normal. O regime imperial doou à República *“uma instrução primária deficientíssima, falha e andrajosa, em quase todo território nacional” (Sodré citado por Azevedo, 1963:630-31)*. Embora os Estados estivessem imbuídos de mudar o quadro desolador em que se encontrava o ensino no país nos primeiros trinta anos, não obtiveram êxito. A taxa de analfabetismo no país se revelava oscilante: em 1872, era 66,4%; em 1890, era 67,2%; em 1900, 58,8%; e em 1920, 60,1% (Azevedo, 1963). Observa-se que embora o percentual tenha se

reduzido em 1900, a taxa média de analfabetos apresentava-se bastante elevada.

Os poucos recursos estaduais, a dificuldade de comunicação, a grande extensão geográfica do país, a baixa densidade demográfica e a falta de decisão política para dar prioridade à educação foram elementos que impossibilitaram um maior avanço da educação popular nos Estados. Azevedo, ao examinar a estrutura educacional brasileira até 1930, revela que :

“de um lado, a falta de diretrizes uniformes de uma política escolar e, de outro, a multiplicidade de sistemas a que deu origem a autonomia política e administrativa dos Estados, acabaram por quebrar, não a unidade fundamental do espírito, estreitamente ligado à tradição, mas a unidade de estrutura da educação nacional” (1963:639).

Azevedo reafirma que o amadurecimento da *idéia de uma educação nacional* foi interrompido pelo triunfo das tendências federalistas na Constituição de 1891, que concedeu às unidades da Federação a responsabilidade pelo ensino primário e *“lhes reconheceu o direito de organizar os seus sistemas escolares, sem fixar preliminarmente as diretrizes de uma política de educação” (1963:641)*. Nesse sentido, a administração do ensino brasileiro desenvolveu-se descontinuamente, de acordo com as condições e conveniências políticas, econômicas e culturais locais.

As reformas estaduais de ensino

Embora a Constituição de 91 possibilitasse a organização pelos Estados de seus respectivos sistemas escolares, não houve inovação significativa no ensino, permanecendo o mesmo tipo de educação construído na fase imperial. Todavia, a organização escolar em formação, ou seja, os novos sistemas estaduais demonstravam inquietações, partindo, dessa forma, dos Estados e do Distrito Federal para a administração da Uni-

ão “os primeiros movimentos de reforma e reconstrução geral” (Azevedo, 1963:642). No seio desses sistemas escolares, a despeito de novo, desenvolvia-se um *processo de estratificação e burocratização*, ocasionado pelos poucos recursos estaduais, pelas pressões do *aparelhamento burocrático e fiscal do ensino* e pelo tipo de cultura conservadora da época, impossibilitando sobremaneira a renovação do sistema escolar brasileiro. Entretanto, segundo Azevedo, esse estado de harmonia e estagnação foi interrompido pelos fatos ocorridos após a Primeira Guerra Mundial.

Concomitantemente às conseqüências políticas, econômicas e sociais em todo o mundo, desenvolvia-se no Brasil uma forte inquietação popular, questionando as *idéias estabelecidas*, de um lado, e aspirando às transformações do Estado, de outro. Os acontecimentos nefastos ocasionados pela guerra, de acordo com Azevedo, contribuíram:

“poderosamente para elevar ao primeiro plano das preocupações sociais e políticas as reformas educacionais com que se sonhava forjar uma humanidade nova e em que se concentravam as últimas esperanças de uma vida melhor, da restauração da paz pela escola e da formação de um novo espírito, mais ajustado às condições e necessidades de um novo tipo de civilização” (1963:643).

O movimento de reformas foi deflagrado, em 1918, pela Inglaterra, seguido por Viena, Prússia, Estados alemães, estes reorganizando seus sistemas escolares através de *atividades extraordinária de estudos, pesquisas e experiências pedagógicas*. Posteriormente, realizaram-se movimentos em prol da reforma de ensino na França, o *plano de reconstrução nacional* na Itália fascista e na Rússia.

Refletiam-se no Brasil as idéias reformistas em um período de grandes transformações econômicas, não só no setor agrícola mas principalmente no setor industrial, após a guerra. Nesse clima, de acordo com Azevedo, começa a ser difundido,

nas principais cidades do país, *o movimento reformador da cultura e da educação*. A primeira reforma educacional deu-se em São Paulo, em 1920, realizada por *Antônio de Sampaio Dória*; em seguida veio a do Estado do Ceará, em 1924, desenvolvida por Lourenço Filho, com o propósito de *reorganizar o ensino primário*.

Não tardaram a surgir insatisfações quanto às idéias inovadoras, organizando-se nesse sentido os movimentos de *contra-reformas*. As divergências de pensamento entre os educadores impossibilitaram, por algum tempo, a elaboração de uma política educacional capaz de congregar as tendências consideradas reacionárias e renovadoras da época. Para tanto, segundo Azevedo, foi criada a *Associação Brasileira de Educação (ABE)*, em 1920, por Heitor Lira, cuja função, inicial, foi agregar os educadores do Rio de Janeiro, através de congressos ou conferências, para troca de idéias em torno das *doutrinas e reformas*, muitas vezes de *conteúdo intelectual confuso e contraditório*. A referida sociedade de educadores, depois, passou a realizar encontros anuais nos diferentes Estados desenvolvendo, segundo Venâncio Filho, “*uma verdadeira transfusão de idéias e de sentimentos*” (Azevedo, 1963:650).

As reformas estaduais de ensino contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento de uma política nacional de educação: a de São Paulo (1920), empreendida por Sampaio Dória; a do Ceará (1922/23), realizada por Lourenço Filho; a do Distrito Federal (1927-30), por Fernando de Azevedo; a reforma do ensino de Minas Gerais (1927-30), desenvolvida por Francisco Campos e Mário Casassanta; a da Bahia (1928), por Anísio Teixeira; a reforma educacional do Rio de Janeiro (1932-35), entre outras.

Segundo Azevedo, até 1930 não houve modificações ou melhoramentos que apontassem para a questão social da escola e para a adequação do ensino ao mundo moderno. Ao sistema educacional foram atribuídos “*novos fins nacionais, sociais e*

democráticos” e introduzidas novidades técnicas e pedagógicas relevando “*os princípios de ação, solidariedade e cooperação social*” (1963:656).

Essas idéias baseadas no modelo de *educação universal* - J. Dewey, representavam o rompimento com o pensamento pedagógico tradicional, dominante desde a fase imperial. A reforma do Distrito Federal, tomada como exemplo pelos Estados mais populosos e industrializados, não poderia ser vista isoladamente, mas como uma das fases do processo revolucionário que vinha se desenvolvendo desde 1922 e que desfecharia na revolução de 1930.

O período que vai de 1930 a 1937 vivenciado pelos brasileiros marca uma fase de significativos acontecimentos na evolução da educação no Brasil. De um lado, observam-se as reformas empreendidas pelo então Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, e de outro, as lutas ideológicas travadas entre católicos e liberais.

O chefe do governo provisório, Getúlio Vargas, ao criar o Ministério de Educação e Saúde, nomeou, para o cargo de Ministro de Estado, Francisco Campos, um dos líderes da Revolução de 1930. O Ministro tinha acesso às discussões dos grupos em conflito, o que lhe permitia, como o próprio Ministro declarava, aproveitar contribuições de ambos os grupos: católicos e liberais. Como afirma Ghiraldelli, dessa forma, Francisco Campos “*acabou por colocar em execução uma política educacional própria*” (1990:40). Para Azevedo, embora a fundação do Ministério tenha sido considerada “*um acidente episódico e passageiro nos começos da República*”, em seguida com a organização imposta tornou-se “*um dos ministérios mais importantes no governo revolucionário*” (1963:661). Campos organizou em novas bases o ensino superior e secundário.

A Reforma Francisco Campos realizou-se mediante os seguintes decretos:

“1. Decreto nº 19.850 - de 11 de abril de 1931: Cria o Conselho Nacional de Educação.

2. Decreto nº 19.851 - de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.

3. Decreto nº 19.852 - de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

4. Decreto nº 19.890 - de 18 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

5. Decreto nº 20.158 - de 30 de junho de 1931: Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências.

6. Decreto nº 21.241 - de 14 de abril de 1932: Consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário” (Romanelli, 1990:131).

Para Romanelli, pela primeira vez no Brasil, uma reforma vem estruturar o ensino, em âmbito nacional. Era, portanto, “*o início de uma ação do Estado em relação à educação*” (1990:131). Nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Educação constituiu-se numa medida importante para a organização e estruturação do ensino em nível nacional. No entanto, a reforma criou, com relação ao ensino médio, sistemas rígidos e fechados, impossibilitando a transferência de um curso para outro. E quanto ao ensino primário e aos ensinos normal e profissionalizante (com exceção do ensino comercial), nada foi mencionado, deixando-os à margem da reforma e sob a responsabilidade dos frágeis sistemas estaduais, no momento em que se acelerava no país a modernização através do processo de industrialização.

Na opinião de Azevedo, apesar de todos os esforços de unificação das idéias das duas grandes correntes pedagógicas, em prol de uma política de educação para o país, os resultados não foram otimistas, pois:

“estávamos longe de uma política nacional de educação, cujos princípios fundamentais informassem de alto a baixo a organização de todos os sistemas escolares e que atendesse não só às exigências de uma sociedade nova, de forma industrial, em franca evolução para uma democracia social e econômica, como também às condições específicas do meio social brasileiro, ainda não profundamente atingido pelos efeitos da revolução industrial” (1963:651).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o regime de colaboração

No Governo Provisório, a política da neutralidade escolar, sancionada pela Constituição de 1891, foi substituída pela instituição do ensino religioso facultativo nas escolas oficiais. Havia uma certa disputa entre os grupos quanto às questões doutrinárias referentes a *problemas pedagógicos, às relações entre Estado e a educação*, como também à questão do ensino religioso. De um lado, os renovadores defendiam a *laicidade do ensino, a co-educação dos sexos e o monopólio da educação pelo Estado*, de outro, os católicos combatiam estes pontos.

A IV Conferência Nacional de Educação, realizada no período de 13 a 20 de dezembro de 1931, tinha o encargo de definir a política educacional do período revolucionário, solicitada por Getúlio Vargas e por Francisco Campos. No entanto, não foi possível um debate produtivo por causa das discordâncias dos pontos de vista entre os dois grupos, ficando para um momento posterior, em um novo Congresso, a definição da nova política escolar.

Diante do impasse, as lideranças do movimento renovador resolveram recomendar a Fernando de Azevedo, reformador e representante da corrente renovadora, o encargo de *“consustanciar num manifesto os novos ideais e fixar dessa maneira o sentido fundamental da política brasileira de educação” (Cunha citado por Azevedo, 1963:666)*. Após elaborado, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi apresentado

ao povo, ao governo federal e publicado em 1932, no Rio de Janeiro e em São Paulo, contendo assinaturas de 26 educadores, entre as quais destacam-se a de Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Anísio Teixeira e Paschoal Leme.

Procurando adaptar o modelo educacional à realidade econômica, política e social brasileira, Azevedo e os signatários propõem no Manifesto as *diretrizes de um programa geral de educação*:

“a defesa do princípio de laicidade, a nacionalização do ensino, a organização popular, urbana e rural, a reorganização da estrutura do ensino secundário e do ensino técnico e profissional, a criação de universidades e de instituto de alta cultura, para o desenvolvimento dos estudos desinteressados e da pesquisa científica” (Azevedo, 1963:667).

Segundo Azevedo, o conteúdo do referido documento se destaca não só no plano das idéias, como também, no plano das realizações, conforme se pode verificar a seguir:

“a idéia de um sistema completo de educação com uma estrutura orgânica, e a construção, em consequência, de um sistema de ensino, flexível e tanto quanto possível unificado em todos os graus e no qual teoria e prática são estreitamente conjugadas; a unidade de uma política nacional, dominando, pelos princípios e normas gerais fixadas pela União, a variedade dos sistemas escolares regionais; o papel que atribui ao Estado, como órgão verdadeiramente capaz, nas condições atuais, de realizar trabalho educativo; a prioridade conferida ao princípio de atividade e à livre pesquisa; a penetração de todo o ensino pelo espírito científico e a reestruturação do ensino secundário em vista do desenvolvimento do ensino técnico e profissional (...)” (1963:668).

O Manifesto expressa a preocupação dos educadores da época em definir uma política nacional de educação, haja vista a multiplicidade de reformas parciais, dissociadas uma das outras, descontínuas e sem unidade de plano dificultando a cria-

ção de um sistema escolar capaz de corresponder às necessidades do país. Nesse sentido, Azevedo declara no Manifesto.

“Em logar dessas reformas parciaes, que se succederam, na sua quasi totalidade, na estreiteza chronica de tentativas empiricas, o nosso programma concretiza uma nova politica educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o rythmo acelerado dos organismos novos, o musculo central da estrutura politica e social da nação” (in Ghiraldelli, 1990:58).

A sociedade mundial e, em particular, a brasileira passam, no início dos anos 30, por profundas transformações. Surgem novas formas de política, de sociedade em decorrência do progresso das ciências biológicas, psicológicas e tecnológicas. O processo de industrialização requer forças produtivas até então não disponíveis no mercado de trabalho. Esses acontecimentos determinaram uma nova visão de mundo e uma nova forma de pensar a educação. Nesse sentido, os reformadores reivindicam a intervenção do Estado no processo educacional, como quer Romanelli *“uma ação mais objetiva da parte do Estado” (1990:147)*, garantindo o princípio da escola para todos, porém, sem recusar o princípio da liberdade de ensino, o qual assegura a existência de escolas particulares, submetidas à auditoria do Estado, já que esta esfera governamental não dispunha de recursos financeiros para arcar com a cobertura total da matrícula escolar.

A educação, segundo o Manifesto, tem um caráter biológico e deve ser garantida a todos os indivíduos, independentemente dos interesses de classe, segundo suas aptidões naturais. Desse modo, caberia ao Estado assegurar uma escola democrática de base comum e formação única para todos, independentemente de sexo.

Decorrem daí os seguintes princípios: o da obrigatoriedade da educação para todos, que, de acordo com Romanelli, é uma consequência das exigências do desenvolvimento indus-

trial, fazendo com que “*a educação se torne, cada vez mais, uma necessidade social e econômica, além de ser, (...) , um direito humano (...) e uma forma de extinguir os direitos de classe*” (1990:147); o da gratuidade do ensino; o da laicidade do ensino, considerando que a escola estava acima de crenças e confrontos religiosos e que o ensino leigo mantinha a liberdade de consciência e a autonomia científica e, por fim; o princípio de co-educação garantindo a homens e mulheres os mesmos direitos diante das oportunidades sociais (Cury, 1988:95).

A laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a co-educação de acordo com o Manifesto são condições fundamentais para

“á organização de qualquer regimen escolar, lançado, em harmonia com os direitos do individuo, sobre bases da unificação do ensino, com todas as suas consequencias” (in Ghiraldelli, 1990:63).

O Manifesto sugere, também, a unidade e a autonomia da função educacional visando, de um lado, o máximo desenvolvimento da capacidade biológica do indivíduo, mediante uma ação unificadora capaz de apoiar as diferentes fases do desenvolvimento humano, e de outro, uma ampla autonomia técnica, administrativa e financeira.

Um outro aspecto abordado pelo Manifesto, de fundamental importância para o tema em estudo, situa-se na reivindicação, pelos renovadores, da descentralização do ensino em nível estadual, porém, respaldados pelas diretrizes gerais da educação nacional que seriam fixados na Constituição de 1934. O Manifesto declara, ainda, que a organização da educação nacional apoiada pela esfera estadual não implica em centralização e defende o *regime livre de intercâmbio, colaboração e solidariedade*, conforme verifica-se a seguir:

“unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, á primeira vista, não é, pois na centralização, mas na applica-

ção da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República a obra methodica e coordenada de accôrdo com um plano commum, de completa effiçencia, tanto em intensidade como em extensão. A União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territorios, é que deve competir a educação em todos os grãos, dentro dos principios geraes fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de attribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministerio da Educação, caberá vigiar sobre a obdiencia a esses principios, fazendo executar as orientações e os rumos geraes da função educacional” (in Ghiraldelli, 1990:65).

De acordo com Azevedo, o Manifesto representou um grande esforço de um grupo de educadores comprometidos com as questões educacionais, sociais, políticas e econômicas, no sentido de construir *“uma nova política educacional e propor à execução um dos mais largos planos escolares que já se traçaram no Brasil”* (1963:668-669).

Após a IV Conferência, na qual surgiu a idéia da elaboração de uma política nacional de educação, tendo no Manifesto esse germe, realizou-se, em Niterói, a V Conferência Nacional de Educação com o propósito de *“apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação nacional para o anteprojeto de Constituição”* (Azevedo, 1963:669).

Em meio ao processo revolucionário, a V Conferência Nacional de Educação aprovou, em 1932, *“o anteprojeto do capítulo Da educação nacional para a Constituição brasileira, e o esboço do plano nacional de educação”* (Azevedo, 1963:682). No ano seguinte, os católicos, insatisfeitos com o encaminhamento dado, enviaram um *“memorial à Comissão Constituinte contendo suas principais reivindicações”* (Idem). Após sucessivas discussões e análises das idéias dos dois grupos, a Constituição de 1934 incorporou algumas teses do pensamento das duas correntes. Os católicos triunfaram ao conseguir incluir no

texto constitucional o ensino religioso nas escolas, enquanto que os reformadores conquistaram a idéia da instituição de uma política nacional de educação a partir de princípios e bases modernas.

Constituição de 1934 e as conquistas democráticas

As transformações pelas quais o mundo vinha passando, tais como: as conseqüências negativas da Primeira Guerra Mundial; as modificações nas relações de produção; o pavor da guerra atômica e da Segunda Guerra Mundial; o surgimento da cibernética e informática; a revolução soviética, enfim, todos esses acontecimentos influenciaram sobremaneira a elaboração da Carta de 1934, inspirada basicamente na Constituição espanhola de 1931 e na Constituição alemã de Weimar, de 1919.

A Revolução de 1930 e a Revolução Constitucionalista de 1932, também, influenciaram os trabalhos da Constituinte de 1933 e da Constituição de 1934. A questão centralização versus descentralização permeava todos os debates, evidenciando-se constante tensão entre os dois pontos. De um lado, procurava-se evitar o ultrafederalismo, e de outro, defendia-se o fortalecimento da União. A disputa entre as forças políticas pelo poder regional e local tornava o regime federativo proclamado pela República um tanto quanto frágil, segundo afirma Poletti:

“no Brasil a República padecia de mal de um federalismo que não se ajustava à realidade nacional. Como conseqüência, tínhamos uma espécie de falta de solidariedade constitucional para uma ajuda aos Estados mais pobres e padecíamos de uma política dos governadores, contra a qual, enfim se fizera a Revolução” (1987:12).

Nesse contexto, a Constituição de 1934, conforme Azevedo, foi a primeira a estabelecer providências que garantissem uma política nacional de educação, considerando as discussões

desenvolvidas na IV Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, no ano de 1932, e em conformidade com o Manifesto dos Pioneiros:

“atribuindo à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional (cap. I, art. 5º, XIV) e de fixar o plano nacional de educação (art. 151). Aos Estados competiria, segundo o art. 151, organizar e manter os seus sistemas educacionais, respeitadas as diretrizes definidas pela União. Estabelecendo que ao govêrno central caberia ‘fixar um plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados, e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país’ (art. 150); criando o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Educação (art. 152) e determinando nunca menos de 10% da parte dos Municípios e nunca menos de 20% da parte dos Estados, da renda resultante dos impostos, ‘na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos’ (art. 156) (1963:683).

A Constituição de 1934 dedica todo o Capítulo II, Título V, à educação e cultura e se caracteriza como democrática por considerar a “*educação direito de todos*” (art. 149), por estabelecer no art. 150, parágrafo único, letras “a” e “c” a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a liberdade de ensino, e por determinar no art. 157 a criação de “*fundos especiais de educação*” destinados a alunos carentes (Ceará/CEC, 1992).

Quanto à tentativa do regime de colaboração, ficou determinada a responsabilidade da União e dos Estados pela difusão da instrução pública em todos os graus e a competência dos Municípios pela administração supletiva do ensino.

Em virtude do golpe de 1937, que instituiu o Estado Novo de Vargas, a Constituição de 1934 foi sepultada, entrando “para a história sobretudo como marco referencial de uma época em que se iniciava a participação na discussão dos problemas públicos” (Ceará/CEC, 1992:7). Da mesma forma, Polletti considera que seu curto período de vigência não afasta

nem elimina seu significado histórico. Embora de pouca duração, “projetou e ainda o faz sua influência sobre o tempo futuro” (1987:38). Para o autor a Carta de 1934 ressurgiu no ano de 1946 e de certa forma suas idéias estão inseridas nos atuais dispositivos legais.

Constituição de 1937: a centralização e as Leis Orgânicas do Ensino

O golpe de Estado de 1937, ao instituir o autoritarismo, arrefeceu e amainou os conflitos entre os católicos e os reformadores. Nesse contexto, desenvolve-se o autoritarismo e o centralismo, através de uma administração baseada em decretos-lei, destruindo a autonomia adquirida anteriormente pelo Estado.

No Estado Novo há o total predomínio do Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário. Em consequência, o Congresso Nacional, órgão responsável pela democracia representativa, foi extinto, não havendo eleições, nem partidos. Após a queda da classe econômica dominante, não houve grupos competentes para substituí-la, capazes de apoiar o desenvolvimento do modelo capitalista industrial, denominado substituição das importações², sendo necessário recorrer a força para garantir o governo ditatorial. Nesse sentido, afirma Basbaum, citado por Ribeiro:

“(...)Um governo que não tem base em uma classe social econômica, que domine os meios de produção, só pode governar pela força. (...).

1937 foi um período de transição no processo histórico em que, derrubada a aristocracia rural o café, não ha-

² Modelo fortalecido pela produção de armamentos necessários à Segunda Guerra Mundial, limitando, assim, a produção de bens para a exportação. Dessa forma, a indústria nacional incrementa-se sem competidores estrangeiros (Freitag, 1980).

via ainda uma classe ou grupo de classe suficientemente forte para substituí-la” (1991:114).

Nesse contexto a Constituição de 1937 foi outorgada. Azevedo, porém, se revela um tanto quanto otimista em relação à Magna Carta, demonstrando isso, ao afirmar a manutenção na nova Constituição de algumas conquistas anteriores, tais como:

“as finalidades e as bases democráticas da educação nacional, não só estabelecendo pelo art. 128 que ‘a arte e a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares’, como também mantendo a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário” (Azevedo, 1963:685-686).

Assim como, determina a atribuição privativa da União para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da juventude” (art. 15, IX), amplia os princípios estabelecidos na Carta Magna de 34 (art.5, XIV e art. 150), demarca a presença definitiva de uma política nacional de educação com princípios e diretrizes para todos os graus e modalidades de ensino, de acordo com as diferenças regionais. Nesse sentido, tanto a Constituição de 34 como a de 37 romperam, segundo Azevedo, com:

“o abstencionismo tradicional da União, em matéria de política escolar, atribuindo-lhe a competência privativa de fixar as bases, determinar os quadros e traçar as diretrizes da educação nacional” (1963:687).

Com relação aos Estados, comenta ainda Azevedo que, após quarenta anos, vivenciando a experiência de um *federalismo excessivo*, impondo à esfera federal suas peculiaridades locais, passaram a conviver, a partir da instituição do regime de unidade nacional e centralizador, com uma nova prática social. Os Estados deixaram o convívio do isolamento, auxiliados pelos serviços de comunicação como o rádio e aviões para a era da *“co-penetração dos costumes, das legislações, dos negócios*

públicos e, particularmente, dos sistemas de cultura e de educação” (Azevedo, 1963:687). Essa política encontrou resistência local que seria superada “mais do que pela fôrça, pela doçura e pelo tempo, como pela cooperação interadministrativa dos Estados e da União” (Idem).

A reestruturação dos sistemas estaduais e municipais de educação, com a introdução do regime autoritário, se processaria, conforme Azevedo, ou por exigência de uma política escolar implantada pela União, ou “*por um plano de coordenação de objetivos, de padronização de processos e de cooperação de recursos técnicos e financeiros*” (1963:688), como Lourenço Filho afirmava em seus estudos sobre o ensino primário.

Francisco Campos, ao tomar posse no Ministério da Educação e Saúde em 1930, proclamava a necessidade da União intervir direta ou indiretamente na administração do ensino, principalmente no nível primário. Da mesma forma, de acordo com Azevedo, Gustavo Capanema demonstrava essa preocupação, em 1937, em entrevistas e discursos, declarando que a “*elaboração de um código das diretrizes da educação nacional*” (1963:688) é uma medida urgente a ser adotada pelo governo. Segundo Azevedo, desde 1934, as ações da administração central apontavam: “*expressamente antes a adesão à idéia de um plano de cooperação interadministrativa do que a vontade de impor uma determinada política educacional*” (Idem).

Nesse sentido, foram elaborados leis e decretos-lei que tratavam: de convocar e fixar as *bases da Convenção Nacional de Educação*, em 1934; das *Conferências Nacionais de Educação*, em 1937; da criação do *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*, em 1938; da constituição da *Comissão Nacional de Ensino Primário*, em 1938; e por fim, da *convocação da I Conferência Nacional de Educação*, em 1941.

Analisando a questão da cooperação administrativa entre as esferas federal, estadual e municipal, Azevedo afirma que:

“a cooperação interadministrativa, no regime de centralização política, se não foi, pois, uma ‘conquista da revolução’, marca uma fase na evolução da idéia de uma política nacional de educação e cultura, e é certamente a seqüência natural dessa marcha para a unidade que é tôda a história da revolução de 30 e teve o seu ponto culminante no golpe de estado e na Constituição de 1937 (...)” (1963:689).

A atribuição privativa da União de fixar as bases e traçar as diretrizes educacionais, conforme art. 15 da Constituição de 37, constitui-se em um dos elementos utilizados pelo governo para afirmar a idéia de fortalecimento do poder central e de nacionalização do ensino.

Azevedo menciona, ainda, que Campos ressalta a grande preocupação com a evolução do ensino primário e que, segundo pesquisas de Lourenço Filho, houve uma proliferação *notável* de estabelecimentos de ensino primário, conforme se pôde verificar:

“de 27 mil, em 1932, passaram a mais de 40 mil em 1939, elevando-se, em oito anos, de 56 mil a cerca de 78 mil o número de professores em serviço nas 40 mil escolas do país, com três milhões e meio de alunos inscritos” (Azevedo, 1963:691).

Esse crescimento de estabelecimentos escolares, que também ocorreu no nível secundário e superior, comprometeu a qualidade do ensino. Houve então:

“um desenvolvimento quantitativo que não pode ficar sem efeitos antes sôbre a extensão do que sôbre o apuramento da cultura do país, cuja qualidade é duplamente ameaçada, nos sistemas educacionais, pelo rápido crescimento numérico das escolas secundárias e conseqüente rebaixamento do nível de estudos propedêuticos e pela proliferação das escolas superiores em geral e, especialmente, das faculdades de filosofia, exercitadas em antigas organizações educacionais, de iniciativa privada” (Idem).

No entanto, sem querer contrariar as idéias otimistas do mestre Azevedo, a Constituição de 1937 embora continuasse afirmando - a responsabilidade da União de “*fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude*” (art. 15, parágrafo IX), - e a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (art.130), delimitou sua amplitude nos seguintes pontos: a) ao desobrigar os Estados de assegurar educação a todos, cabendo à família, prioritariamente, este dever; b) ao isentar a União, os Estados e os Municípios de favorecer o desenvolvimento das artes, cumprindo, o Estado, uma função meramente subsidiária; c) ao relegar a educação primária ao plano secundário, ressaltando o ensino pré-vocacional como primeiro dever do Estado, conforme se observa nos artigos 125, 128 e 129, transcritos a seguir:

“Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular; ...

Art. 128. A arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta ou indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, è dever da Nação, dos estados e dos municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação,

o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais” (...).

Dessa forma, Romanelli afirma que a Constituição de 1937 “modificava substancialmente a situação pois deixava de proclamar o dever do Estado quanto à educação e limitava-lhe a ação” (1990:153), tornando a ação do Estado meramente supletiva, conforme verifica-se no artigo 129.

Ao contrário da Magna Carta de 1934, a Constituição de 1937 não legislou sobre dotação orçamentária para a educação ao nível de nenhuma esfera administrativa. Em síntese, enquanto a Constituição de 1934 representou um avanço democrático e de descentralização, a Magna Carta de 1937 significou praticamente o inverso - autoritarismo e centralização. Ressalte-se, porém, como ação positiva a idéia de *cooperação interadministrativa* entre as instâncias federal, estadual e municipal, imposta nessa fase, hoje considerada uma alternativa para a universalização do ensino e de boa qualidade.

Reforma Capanema

No período final do Estado Novo e logo após a ditadura de Vargas foram produzidos uma série de decretos-lei no âmbito educacional denominados *Leis Orgânicas do Ensino*, chamados, também, de *Reforma Capanema*, inaugurados por iniciativa do então Ministro Gustavo Capanema. Essas leis, respaldadas pela Constituição centralizadora de 1937, foram substanciadas em oito decretos: os quatro primeiros elaborados e executados nos últimos anos do Estado Novo; e os quatro últimos, após a ditadura de Vargas, durante o Governo Provisório presidido por José Linhares. São eles:

“- Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942: - Lei Orgânica do Ensino Industrial;

- Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942: - Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
- Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942: - Lei Orgânica do Ensino Secundário;
- Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943: - Lei Orgânica do Ensino Comercial;...
- Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946: - Lei Orgânica do Ensino Primário (grifo meu);
- Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946 - Lei Orgânica do Ensino Normal;
- Decretos-lei 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946 - criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;
- Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946: Lei Orgânica do Ensino Agrícola” (Romanelli, 1990:154).

Esses decretos-lei foram elaborados num período de mudança de mentalidade política e administrativa do governo Vargas. O Brasil, ao enfrentar a Segunda Guerra Mundial junto com os Aliados, representação de países democráticos, assumia uma postura de regime liberal, tornando-se contraditório, portanto, para o governo, continuar impondo regras autoritárias, baseadas em modelos europeus. Essa situação refletiu-se, também, no setor educacional, havendo avanços e recuos, segundo os movimentos políticos.

Esse conjunto de leis chegou a favorecer o ambiente educacional, organizando o ensino em nível nacional, embora apresentando algumas contradições. Tiveram vigência até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961. A seguir, considera-se importante refletir um pouco sobre a Lei Orgânica do Ensino Primário, haja vista a sua relação com o tema em análise - A Municipalização do Ensino Fundamental.

Lei Orgânica do Ensino Primário

Até o ano de 1946, o governo federal nada havia legislado em relação ao ensino primário. Este nível de ensino era administrado pela esfera estadual, de acordo com as reformas produzidas em cada Estado. Não havia, porém, até então, uma diretriz capaz de organizar o ensino em nível nacional. O Decreto-lei nº 8.529, promulgado após a queda de Vargas, portanto, no fim do regime autoritário e reinício do regime democrático, revelou-se uma lei mais democrática em comparação com as anteriores.

Romanelli, ao analisar os artigos (2º ao 9º) dessa lei, afirma que o ensino ficou organizado em ensino primário fundamental e ensino primário supletivo, conforme esclarece a seguir:

“a) o ensino fundamental, por sua vez, ainda dividido em primário elementar, de 4 anos de duração, e primário complementar, de um ano apenas, destinados a crianças de 7 a 12 anos;

b) o ensino primário supletivo, de 2 anos, destinado à educação de adolescentes e adultos que não receberam esse nível de educação na idade adequada” (1990:160).

Diz, também, que nos últimos anos da década de 40 e durante a década de 50, houve sensível redução da taxa de analfabetismo, por causa da criação do ensino supletivo. Neste documento foi retomada a institucionalização da *gratuidade e obrigatoriedade do ensino*, sem restrições, e reativado o processo de descentralização, segundo os princípios afirmados no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*.

No Decreto-lei, o planejamento educacional foi considerado requisito necessário para a organização do ensino em níveis federal, estadual e municipal. A lei prevê a colaboração e os procedimentos de redistribuição de recursos financeiros oriundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

para o *Fundo Nacional do Ensino Primário*, tendo em vista a manutenção e expansão do sistema escolar brasileiro. Este Fundo, criado em 1942, estabelece mecanismos de cooperação técnica das esferas governamentais em prol do ensino com o objetivo de revigorar o uso

“de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a ampliar-se anualmente nos estados, partindo de 16% até 20% e, nos municípios, de 10% a 15% até 1949 (Barreto e Arelaro, 1986:2).

A referida legislação educacional, no entanto, não foi totalmente concretizada, em virtude da realidade apresentar-se muito à frente da lei. Assim sendo, Romanelli explicita que:

“o ensino primário fundamental acabou, de fato, por resumir-se no ensino primário elementar, por falta de condições objetivas de funcionamento do ensino complementar, e a expansão da demanda social da educação, acentuadamente maior do que a oferta, acabou por tornar letra morta os dispositivos legais que regulamentavam a formação do corpo docente e o preenchimento de cargos no magistério primário” (1990:163).

Esta observação refere-se, também, ao fracasso dos dispositivos “c” e “d” contidos no artigo 25 do Decreto, os quais dispõem sobre a formação, remuneração e normas para o provimento de cargos das funções docentes e de administração. Constatou-se, depois, que o preenchimento dos cargos por pessoas que não tinham formação compatível com a função comprometeu sobremaneira a qualidade do ensino primário.

Constituição de 1946: descentralização administrativa e pedagógica

Após a Segunda Guerra Mundial, o povo procura construir um cenário democrático inspirado no processo de redemocratização mundial. Nessa época, já havia sido decretada a anistia e a legalização do Partido Comunista (PC). O governo

fica ameaçado pela política de aproximação das massas e Vargas é pressionado até sua deposição em 1945.

Posteriormente à ditadura de Vargas, segue-se um período de redemocratização no país e o reinício das discussões em torno da política educacional de âmbito nacional, iniciadas na década de 20. O governo Dutra dá continuidade à abertura democrática do governo anterior, embora estivesse representando grupos agrários e altos escalões do funcionalismo público estadual e federal e tivesse decretado a ilegalidade do PC.

Nesse contexto, a Constituição de 1946, caracterizada por restabelecer a tendência descentralizadora da Carta de 1891 e por considerar as inovações da Carta Magna de 1934 com relação à proteção dos trabalhadores, à educação, à família e à ordem econômica, devolve autonomia ao Estado e assegura, pela primeira vez, pelo menos em lei, explicitamente, a autonomia municipal (art. 28). Sabe-se que a República sacrificou os Municípios, limitando-lhes a autonomia e prejudicando-os na discriminação da receita pública. Visando à reversão desse quadro, os Constituintes de 1946, ao decretarem sobre impostos, asseguraram, no art. 15, parágrafo 4º, que:

“A União entregará aos municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto do que trata o nº IV (renda e proventos de qualquer natureza), feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural”.

Quanto à educação, a Constituição de 1946 determina que a União deverá legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e que os Estados e os Territórios teriam sistemas de educação com legislação e normas próprias. Reafirma, portanto, o princípio de descentralização reivindicado pelos pioneiros da educação nova no Brasil. Como afirma Romanelli, este aspecto estava presente:

“na forma como propunha a organização do sistema educacional, descentralizando-o administrativa e pedagogicamente, de forma equilibrada, sem que a União deixasse de assumir o seu papel, quanto à proposição das linhas gerais pelas quais deveria organizar a educação nacional (art. 5º item XV, letra, “d” e art. 170 e 171)” (1990:170).

Ressalte-se, no parágrafo único do art. 171, a responsabilidade da União em colaborar financeiramente para o desenvolvimento dos sistemas de educação federal e estadual. Com relação ao ensino primário, a cooperação dar-se-á através de Fundo Nacional específico.

O Capítulo II, Título VI, dedicado às diretrizes e bases da educação nacional, estabelece o direito de todos à educação nos artigos 166, 167 e 168. Os Constituintes de 1946 afirmavam que a Constituição era um instrumento intermediador para o bem-estar social do homem.

Outro aspecto que merece destaque na Constituição de 1946 é a previsão de recursos mínimos obrigatórios destinados à educação, retomando, segundo Mascaro, *“a fórmula de cooperação no financiamento da educação expressa em 1934”* (1958:22) e esquecida na Carta Magna de 1937. O artigo 169 assim estipulava:

“anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A Constituição de 1946 simboliza a recuperação da auto-estima do eleitorado brasileiro, consolida a democracia representativa através do restabelecimento do voto e a descentralização.

Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Segundo Arelaro, a polêmica em torno da questão centralização versus descentralização torna-se crescente, principalmente, a partir de 1948, quando um grupo de educadores de diferentes tendências é indicado, por Clemente Mariani, para “redigir um projeto de lei de diretrizes e bases da educação previsto na Constituição” (1981:62). O artigo 5º, inciso XV, alínea d, Capítulo I, Título I, já mencionado no tópico anterior, assim determina: “*Compete à União (...) legislar sobre: diretrizes e bases da educação nacional*”.

A elaboração do projeto de lei teve uma trajetória turbulenta, resumindo-se em dois momentos históricos distintos a saber: o primeiro gira em torno de um sistema escolar centralizado (concepção inspirada na Constituição de 1937) ou descentralizado (concepção baseada no princípio federativo assimilado na Carta de 46); e o segundo refere-se à questão do monopólio estatal ou privado. Foram treze anos de debates acirrados entre grupos conservadores e progressistas; defensores da escola pública e particular, culminando com sua transformação em lei, em 20 de dezembro de 1961, sob o nº 4.024.

De acordo com Azevedo O Projeto da Lei das *Diretrizes e Bases da Educação Nacional* não continha medidas que pudessem solucionar os problemas do ensino público, ocasionando por esse motivo uma forte reação dos educadores, desfechando em manifesto assinado por 180 educadores, cientistas e escritores, em 1959. Porém, a mobilização contrária ao projeto em nada o modificou. Para o autor, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação privilegia o *ensino particular e a flexibilidade do sistema*. Nesse sentido afirma:

“de fato ao primeiro plano transfere a lei o ensino particular, leigo ou confessional, como se o Estado se dispusesse a aliviar-se de uma de suas obrigações fundamentais - a educação pública; e, dominada pela mística da flexibilidade, não se detém, em seus excessos, di-

ante do perigo de favorecer, com êles, a instabilidade, natural dos jovens, e comprometer-lhes a formação, a poder facilitar a circulação horizontal de estudantes, de uma escola para outra, do mesmo nível, mas de finalidades muito diferentes” (1963:695).

Para Kuenzer (1988), a Lei n° 4.024/61, apesar de tentar uma articulação da estrutura do ensino, não chega a alterar sua dualidade estrutural, permanecendo a separação entre educação geral e formação profissional. E Romanelli afirma que a lei excessivamente discutida:

“poderia ter modificado substancialmente o sistema escolar brasileiro, iria, no entanto, fazer prevalecer a velha situação, agora agravada pela urgência da solução de problemas complexos de educação criados e aprofundados com a distância (...) entre o sistema escolar e as necessidades do desenvolvimento” (1990:179).

As opiniões em torno da promulgação da lei oscilavam entre posições pessimistas e otimistas. Como um dos pontos positivos ressalta-se o cumprimento do artigo da Constituição de 1946, que determina a competência da União para fixar as diretrizes e bases da educação nacional, resultando na publicação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Foi, também, a primeira lei a unificar o sistema escolar ao nível nacional, permitindo sua articulação através do processo de descentralização. Segundo Barreto e Arelaro, esse processo se exprime:

“não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais, para os quais é deslocada a atribuição de elaborar planos nacionais e estaduais de educação, como também pela criação de sistema federal” (1986:2).

Dessa forma, expressa-se em lei uma solução conciliatória entre as correntes que debatiam a questão centralização versus descentralização durante o processo de tramitação do anteprojeto da LDB/61. Enfim, a lei representa, segundo Frei-

tag, “*o compromisso entre as duas tendências expressas pelos dois projetos-de-lei (Mariani e Lacerda)*” (1986:58).

Com relação às verbas orçamentárias, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 retoma a Constituição de 1946 e eleva o tributo destinado à 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” (Barreto e Arelaro, 1986:2).

Fica explícito na lei que os recursos municipais devem ser aplicados no ensino primário, cabendo aos Municípios cumprir rigorosamente esta determinação.

Barreto e Arelaro afirmam, apoiando-se em Melchior, que a descentralização do ensino prevista pela LDB/61 não obteve bons resultados, por causa da omissão das Secretarias Estaduais de Educação e/ou da incapacidade das mesmas, com raras exceções, para assumir o trabalho. Nesse sentido, comentam:

“a idéia da municipalização do ensino, potencialmente contida na lei, e agora a cargo dos sistemas estaduais de ensino, ter-se-ia 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” (1986:2).

Os estados repetiram as proposições do governo federal e formularam diretrizes e normas para o processo de descentralização desconsiderando a carência dos Municípios em relação a recursos humanos, financeiros e materiais. Foi proposto, também, pela LDB/61, a criação de Conselhos Municipais de Educação, porém, os poucos instituídos não obtiveram sucesso, conforme afirma Melchior:

“quando instalados, em geral ficaram sem funções, entre outros motivos, pelas deficiências da delegação de

competências por parte dos Conselhos Estaduais”
(Barreto e Arelaro, 1986:2).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, vista como reflexo das idéias democráticas do final da década de 50 e início dos anos 60, vige por pouco tempo. O afastamento entre a expansão econômica e a proposta política do governo Kubitscheck aprofunda-se em virtude de uma “*política de massas*”, acompanhada de repentino crescimento industrial beneficiando o capital estrangeiro. Nesse período, o modelo de substituição das importações esgota-se e para corrigir as distorções o governo Jânio Quadros/João Goulart adota o modelo nacional-desenvolvimentista numa tentativa de recompor a aliança de classes.

A classe dominante, percebendo que poderia perder o controle do processo reformista, opta pela não incorporação das reivindicações populares em suas reformas, preferindo continuar submetendo o desenvolvimento econômico brasileiro ao controle do capital estrangeiro. Nesse sentido, a classe dominante, ao optar pela continuidade da política econômica dependente do capital estrangeiro, favorece, em 1964, a adoção da modernização conservadora, voltada para o mercado externo, modificando, segundo Mello, “*a organização e a dimensão do Estado Brasileiro*” (1988:17). Nesse momento, os militares intervêm no poder, enfatizando em seus discursos a defesa dos interesses do Estado, através da preservação das instituições, da restauração da autoridade e da proteção aos costumes e à paz social. Enfim, há um profundo retrocesso na forma de vida da sociedade brasileira. O processo democrático e a efervescência política retomados em 1946 são golpeados em 1964, retornando ao regime centralizador e ditatorial. A educação nacional toma novos rumos.

Constituição de 1967: organização dos sistemas de ensino

Difunde-se no Brasil, desde 1960, a Teoria do Capital Humano. Essa teoria traz em sua essência o projeto desenvolvimentista, que tem por base o desenvolvimento com segurança e a racionalização do trabalho, através do desenvolvimento científico e tecnológico. A educação é compreendida, nos discursos oficiais, como investimento individual e social. Desse modo, o país “poderia sair do subdesenvolvimento e atingir o ‘capitalismo social’ se houvesse um ‘investimento em Recursos Humanos’” (Romanelli, 1990:186).

Nessa perspectiva, o frágil sistema educacional, não atendendo às necessidades postas pela realidade econômica, política e social, passa, a partir de 1967, por uma série de modificações, através das seguintes leis de ensino: 5.540 de 1968; 5.692 de 1971; 7.044 de 1982³.

Para Romanelli, o modelo econômico adotado pós 64 significou a continuidade do que já se desenvolvia no país, que necessitava acumular investimentos reservados à classe alta. Nessa perspectiva o sistema educacional foi marcado por dois períodos distintos:

“ O primeiro corresponde àquele em que se implantou o regime e se traçou a política de recuperação econômica. (...). O segundo começou com as medidas práticas, a curto prazo, tomadas pelo governo para enfrentar a crise, momento que se consubstanciou, depois no delineamento de uma política de educação que já não via apenas na urgência de se resolverem problemas imediatos, ditados pela crise, o motivo único para reformar o sistema educacional. Mais do que isso, o regime percebeu, (...), por influência da assistência técnica dada pela USAID, a necessidade de se adotarem, em definitivo, as medidas para adequar o sistema edu-

³ Lei n° 5.540, de reforma do ensino superior em 1968; Lei n° 5.692/71, de reforma do ensino de 1° e 2° graus; e Lei n° 7.044/82, que faz alterações à Lei n° 5.692/71 no tocante às habilitações profissionais.

cacional ao modelo do desenvolvimento econômico que então se intensificava no Brasil” (Romanelli, 1990:196).

Com o golpe de 64, o Estado redefine suas funções, fortalecendo o Poder Executivo, controlando a sociedade civil, centralizando e modernizando a administração pública. Ocorreu uma série de mudanças na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 4.024/61, principalmente na estrutura de ensino, tendo em vista a adequação do sistema educacional à nova situação econômica, social e política do país, instalada, a princípio, pelo governo militar, exercido por Castelo Branco objetivando restabelecer a ordem e a tranquilidade social.

Nesse contexto, a Constituição de 1967 promulgada no período mais autoritário da República traduzia a necessidade da nova ordem, estabelecida pelo golpe de 64. Retoma o dispositivo constitucional de 1934 que atribui à União competência para elaborar e executar os planos nacionais de educação e de desenvolvimento regional (art.8º XIV), “*despojando o Conselho Federal de Educação de sua mais importante função (Barreto e Arelaro, 1986:2)*. Desconsiderando, dessa forma, a conquista anterior de uma lei específica para os assuntos educacionais.

Ao Município é atribuída a função de organizar os serviços públicos locais, devendo continuar aplicando, anualmente, no ensino primário, pelo menos 20% da sua renda resultante de impostos (art. 15). Nessa ocasião, de acordo com Barreto e Arelaro, “*são desvinculadas da obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos na educação tanto a instância federal como a estadual” (1986:2-4)*.

A Constituição de 67 amplia a obrigatoriedade do ensino primário de quatro para oito anos, se destinando a todos na faixa de 7 a 14 anos, gratuito e ministrado pela rede oficial de ensino (art. 176). Atribui aos Estados, ao Distrito Federal e à

União a competência, esta em caráter de suplência, para organizar seus respectivos sistemas de ensino (art. 177).

A Constituição em análise antecipou algumas medidas educacionais que mais tarde estariam contidas na Lei de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus.

*Lei de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus e a
Municipalização do Ensino*

Com base na evolução do capitalismo e na Teoria do Capital Humano, foi decretada a Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus. A nova lei mantém muitas idéias contidas na LDB/61 e anuncia o seu caráter descentralizador, principalmente, em seu artigo 58, no qual demonstra a intencionalidade de colocar a municipalização em prática:

“A legislação estadual supletiva, (...), estabelecerá as responsabilidades do próprio estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

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

Compete aos Municípios fomentar o levantamento da população escolarizável, proceder à chamada escolar (art.20) e aplicar no mínimo 20% da receita municipal no ensino primário, sujeitos à intervenção, caso não proceda ao financiamento da educação (art.59). Não obstante as exigências para o cumprimento, a lei dá margem à aplicação indevida dos recursos ao afirmar que *“os recursos públicos destinados à educação serão*

aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art.43), (grifo meu).

A questão do financiamento do ensino de 1º e 2º graus não se resolve com a Lei nº 5.692/71, pois, conforme Barreto e Arelaro, a lei supõe que o problema tenha sido devidamente tratado quando da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em 1968. Com a centralização dos recursos pelo poder central, Estados e Municípios perdem, gradativamente, suas verbas, ficando apenas o salário-educação⁴ como uma das principais fontes de financiamento. Nesse sentido, Barreto e Arelaro informam:

“A década de 70 conhece crescente concentração de recursos na esfera como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estaduais voltados para obras de infra-estrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e Municípios vêm-se paulatina e crescentemente esvaziados das respectivas verbas” (1986:3).

Nesse quadro de excessiva centralização tributária, propõe-se ao Município assumir os encargos e serviços da escolaridade obrigatória. Reforçando esta idéia, Haguette afirma: *“ao mesmo tempo em que se enfraquece política e financeiramente o município, a ele se entrega a gigantesca e custosa tarefa da educação fundamental, em mais um ato de desprezo” (1988:146).* Isso revela as contradições da própria lei e a sua não adequação às necessidades locais e vice-versa. Nessa perspectiva, para Mello, colocar a gestão do ensino de 1º grau

⁴ Instituído pela Lei, nº 4.440, de 27/10/64. Essa lei fixa a arrecadação de 2% do salário mínimo devido pelas empresas à Previdência Social. Segundo Freitag, a distribuição dos recursos recolhidos ocorre da seguinte forma: *“50% ficam à disposição dos governos das unidades da Federação para desenvolver o ensino fundamental e os outros 50% são controlados pela União que, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, os aplica em medidas de fomento do ensino fundamental nas unidades da Federação menos privilegiadas” (1986:80).*

“sob a responsabilidade do ‘primo pobre’ da Federação era o mesmo que continuar tratando com descaso ou demagogia a educação popular” (1988:18).

Com relação às atribuições das esferas administrativas federal, estadual e municipal, a Lei nº 5.692/71 reafirma o caráter supletivo da União para organizar e financiar os sistemas federais de ensino de acordo com os planos setoriais de educação (art.55). E atribui ao Estado a responsabilidade básica, através de legislação própria, de prover os sistemas estaduais e municipais de ensino e de estabelecer seus respectivos encargos. Define, também, que os Conselhos Estaduais de Educação poderão desconcentrar parcela de suas atribuições para os Conselhos Municipais de Educação. Observou-se na prática o não funcionamento deste dispositivo em virtude da não instalação dos referidos órgãos ou por falta de condições técnicas, ou políticas, ou administrativas, ou tudo isso junto.

Apesar dos avanços registrados na Lei nº 5.692/71, a realidade educacional, no final da década de 70 e início dos anos 80, apresenta-se com os mesmos problemas das décadas anteriores. Mais uma vez, a descentralização tão propalada, tratada sem nenhum critério, não gerou resultados satisfatórios. Para Arelaro, a descentralização realiza-se não como o resultado de uma conquista de autonomia, mas pelo abandono das escolas pelos poderes públicos federal e estaduais. Diante desse quadro, a autora propõe uma reflexão mais aprofundada sobre a realidade educacional brasileira, pois poderia não ser *“por simples acaso, que a um fechamento progressivo da política brasileira correspondeu uma abertura na legislação do ensino” (1981:63).*

Dessa forma, constata-se, na década de 80, que os recursos destinados ao financiamento dos sistemas de educação das três esferas são insuficientes. Nesse período, Calmon propõe alterar o artigo da Constituição de 67, que trata do financiamento do ensino, visando garantir recursos indispensáveis à

educação nacional. A Emenda Calmon tem como propósito recuperar a prioridade de aplicação de recursos financeiros na área social, 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” (Barreto e Arelaro, 1986:4).

Apesar da Emenda reorientar recursos para a gestão do ensino fundamental por seus respectivos sistemas, não foi suficiente para solucionar a problemática do financiamento da educação, por causa das profundas diferenças entre os Municípios brasileiros e porque abre margem para que a aplicação dos recursos destine-se a qualquer grau do ensino, embora vise garantir, *prioritariamente* (grifo meu), o cumprimento da escolaridade obrigatória (Barreto e Arelaro, 1986; Mello, 1988).

Constituição de 1988 e o Regime de Colaboração entre Estados e Municípios

Com o declínio do “*milagre econômico*”, a crise econômica brasileira agrava-se; em conseqüência, a sociedade civil começa a se reorganizar e pressiona o governo por mais empregos e pelo fim do arrocho salarial. A bandeira do famoso investimento em educação se desfralda e se percebe que a educação por si mesma não seria capaz de tirar o país do subdesenvolvimento. Era necessário muito mais; era necessário um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais que articulassem com justiça os interesses internos e externos.

Nessa perspectiva, evidencia-se, ao final da década de 70, a transição democrática, confirmada no decênio seguinte. O processo de redemocratização torna-se irreversível. Prova dessa reabertura são as eleições para governadores estaduais, em 1982, e para os prefeitos das capitais, em 1985. Nos Municípios, os prefeitos eleitos, em sua maioria, são filiados a partidos de oposição, especialmente, ao Partido do Movimento De-

mocrático Brasileiro (PMDB), no qual se albergam forças progressivas e moderadoras.

Outro aspecto significativo para a confirmação do processo de transição democrática é a eleição do Presidente Tancredo, antecedido pelo amplo movimento popular, reivindicando eleições diretas para presidente, denominado “*Diretas Já*”. Embora Tancredo Neves tenha sido eleito pelo Congresso Nacional e logo em seguida falecido, o processo democrático se concretizou com a escolha do próximo Presidente, pelo voto direto (Fernando Collor de Melo).

Nesse período, a descentralização passa a ser bandeira de luta política da população, exigindo maior participação nas decisões políticas das esferas federal, estaduais, municipais. A necessidade de reconstituição do Município como instância decisória e de revalorização do poder local reaparece com bastante vigor. A proposta de municipalização é reforçada pelos debates que antecedem a Assembléia Nacional Constituinte; e pelas discussões em torno da Reforma Tributária e da Emenda Calmon.

Nesse contexto, no prelúdio da “*Nova República*”, garantindo várias reivindicações populares e uma maior participação da população nas três esferas de governo, a última Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988. Com a nova Carta Magna, o Estado Democrático estava instituído, assegurando em seu preâmbulo “*o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (...)*”.

As questões educacionais são tratadas no Capítulo III, destinado à educação, cultura e desporto. São mantidas os princípios de gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental. Os Municípios passam a organizar-se político-administrativamente de forma autônoma (art.18). Quanto à organização do ensino e à aplicação dos recursos públicos des-

tinados à educação fica assegurado que a União, os Estados e os Municípios organizarão e financiarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Determina, também, que os Municípios ajam no ensino fundamental e pré-escolar, prioritariamente (art. 211, parágrafos 1º e 2º).

Para Haguette, apesar das limitações dos artigos 209 e 213 reforçando o dualismo educacional - escola particular versus escola pública - abrindo flancos “*ao permitir o acesso aos cofres públicos de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas*” (1989:18), a Constituição traz significativos avanços e inovações no que se refere:

“à instrumentação orçamentária do financiamento da educação (e à) uma concepção federativa no atendimento à educação, ‘direito de todos e dever do Estado e da Família’” (1989:26-27).

Os avanços na questão orçamentária, Haguette (1989), registra-os: a) no artigo 60 das disposições transitórias ao dispor que nos próximos dez anos, o poder público aplique no mínimo 50% dos recursos destinados à educação para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório; b) no artigo 212, ao elevar para 18% os recursos federais destinados à educação; e c) na proposta de reforma tributária visando a uma distribuição dos recursos entre as três esferas públicas e que certamente acredita favorecer aos Municípios.

A inovação quanto à concepção federativa que institui o regime de colaboração entre as três instâncias administrativas, todavia, não é medida suficiente para a instituição de um programa de municipalização em seu real sentido (Haguette, 1989). Um programa desse nível requer muito mais, requer parceria técnica, financeira, política e administrativa.

Segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - em tramitação

Dando continuidade às conquistas democráticas da década de 80 e em cumprimento ao artigo 22, inciso XXIV, da Constituição de 1988 que atribui à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, foi elaborado e encaminhado à Câmara Federal o primeiro texto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁵.

Em 1990, ficou pronto, o primeiro substitutivo do deputado Otávio Elísio, fruto da análise de aproximadamente duas mil sugestões de educadores e representantes de entidades educacionais e de emendas dos deputados, cujo relator foi Jorge Hage. Embora tenha sido aprovado nas comissões de Educação, Justiça e Finanças, o projeto foi engavetado, portanto, não chegou a ser votado, aguardando que a nova legislatura fosse eleita.

O novo texto da LDB acabou sendo alvo de críticas pelos deputados eleitos em virtude do seu *detalhismo e extensão*. Após análise pela nova relatora Ângela Amin, o substitutivo recebeu 1.263 emendas, mantendo quase que por completo a primeira versão do texto (Jornal do Brasil, 1991).

O projeto de lei foi analisado em simpósio nacional reunindo educadores e políticos, no Rio de Janeiro. A então Secretária Nacional do Ensino Superior do Ministério da Educação, Eunice Durham, que substituiu o Ministro da Educação (José Goldemberg, governo Fernando Collor) na solenidade de abertura do simpósio, enalteceu o fato do novo texto ter sido fruto de uma construção coletiva, contando com a participação

⁵ Após votação pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, a nova LDB substituirá as seguintes leis: n° 4.024, de 20/12/61 e n° 5.540 de 28/12/68, não modificadas pelas leis n° 9.131, de 24/11/95 e n° 9.192 de 21/12/95; n° 5.692, de 11/08/71; e n° 7.044 de 18/10/82.

direta de entidades nacionais, representando interesses sindicais, científicos, estudantis, oficiais e da sociedade civil.

No entanto, de acordo com Durhan “*a LDB estabelece um conjunto de obrigações inteiramente inviáveis a curto prazo*” (*Jornal do Brasil, 1991*). Compreende que há uma distorção quanto ao que deve ser prioritário em uma lei, como exemplo, pôr em um mesmo nível as obrigações relativas ao ensino fundamental, educação especial e de populações indígenas, educação supletiva e formação especial (educação para todos). Afirma não ter objeção “*quanto ao que é ideal, e sim à pretensão de se querer fazer tudo simultaneamente. Isso impede que se faça o essencial*” (*Idem*).

Com pequenas modificações o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 1.258, de 1988, foi aprovado pela Câmara federal, em maio de 1993, contendo 151 artigos. Para alguns educadores ele continha muitos aspectos descritivos, para outros a estrutura básica não foi alterada, apesar dos adendos e cortes.

Após passar pela anuência dos deputados federais, o projeto foi enviado ao Senado Federal para discussão e análise. Inicialmente, a proposta da nova lei esteve sob a responsabilidade do Senador Cid Sabóia de Carvalho, mantendo quase que integralmente o texto aprovado pela Câmara Federal.

Diante da insatisfação de alguns integrantes do Senado e do governo Federal, por considerarem que o substitutivo não apontava caminhos para a reversão dos problemas educacionais do país, em maio de 1995, houve uma reviravolta

“quando a Comissão de Constituição e Justiça do Senado agregou ao projeto anterior um novo projeto de LDB, de autoria do senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ)”
(*Folha de São Paulo, 1995*).

Após debates e algumas emendas, o Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro foi aprovado em fevereiro de 1996, contendo 91 artigos.

Resta agora ser novamente apreciado pela Câmara dos Deputados, já que o substitutivo inicial foi alterado⁶, podendo ser aprovado integralmente ou com emendas, ou até mesmo, rejeitado. Depois de aprovada, a matéria será enviada à apreciação presidencial.

O projeto de Darcy Ribeiro tem a seu favor o fato de ser uma lei “*enxuta*”, estar de acordo com os parâmetros jurídicos e constitucionais e em consonância com a política educacional do atual governo (Fernando Henrique Cardoso). Por outro lado, encontra resistências de alguns profissionais que trabalham com educação. De uma maneira geral, concordando com Castro:

“é possível considerá-lo uma síntese do amplo debate nacional sobre a questão, não somente aquele travado pelas associações profissionais da educação e por grupos políticos, mas também por intelectuais e pesquisadores, atentos à aplicabilidade ao Brasil de experiências desenvolvidas em outros países” (1996, 350).

Segundo Saviani, entre os pontos positivos destaca-se o “*empenho em conceituar a educação de forma ampla*” (1990:105), contendo, porém, algumas modificações tal como se observa no artigo 1º da lei, nos diferentes textos que tramitaram no Congresso:

“A Educação abrange os processos educativos que se desenvolvem na convivência humana, na vida familiar, no trabalho, nas instituições de ensino, de educação infantil, de formação profissional, de pesquisa, nos

⁶ De acordo com as regras do legislativo, quando um projeto é modificado fora do local onde foi originado, ele deve retornar à casa de origem para votação, como etapa final, antes de ser enviado ao Presidente da República para possível sanção.

movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no esporte, no lazer, nas manifestações culturais e no contato com os meios de comunicação social” (Jorge Hage).

“A Educação abrange os processos formativos que se desenvolvem, na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” [artigo aprovado tanto na Câmara (1993) como no Senado Federal (1996)].

Com relação à organização de educação nacional o Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro determina que cada uma das esferas administrativas organizará seu respectivo sistema de ensino em regime de colaboração (art. 9º). Para atuar nessa perspectiva o papel do Ministério da Educação é redefinido,

“que em lugar de reitor do processo educativo passa a ser o colaborador pronto a ajudar não só financeiramente mas tecnicamente os sistemas estaduais e municipais (...) (Ribeiro, 1996:13).

A respeito das incumbências da União (Art. 10), ressalta-se a sua preocupação de atuar sempre em colaboração com as diferentes instâncias administrativas, destacando-se entre elas: a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação com a *colaboração* das demais instâncias administrativas; a adoção de um processo nacional para avaliar o rendimento escolar em todos os níveis de ensino, tendo em vista a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; o estabelecimento de atribuições, diretrizes e conteúdos mínimos para os níveis de ensino, com exceção do ensino superior; e o apoio técnico e financeiro às demais instâncias administrativas para ampliarem seus respectivos sistemas de ensino, bem como atenderem prioritariamente *a escolaridade obrigatória*.

Ao poder público estadual compete “*assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio*” (Art. 11, inciso VI). Convém salientar que no Estado do Ceará o atendimento neste nível de ensino tem sido mínimo (cerca de 9% aproximadamente), na verdade, sua atuação ocorre mais no ensino fundamental ao lado da administração municipal. Nesse sentido, Castro ressalta “*que os estados têm responsabilidade de assegurar o ensino fundamental, não necessariamente de oferecê-lo* (1996:351).

Os Estados estão incumbidos, também, de decidir com os Municípios *as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental*, garantindo a partilha das obrigações de acordo com a demanda escolar e os recursos financeiros que cada esfera administrativa dispõe (art. 11, inciso II).

Ao poder público municipal compete oferecer ensino fundamental, *com prioridade*, e logo depois educação infantil. Podendo atuar em outros níveis de ensino, somente após terem sido atendidas as áreas prioritárias, aplicando no mínimo 25% dos recursos resultante de impostos, inclusive as transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 212 da Constituição de 1988 (art. 12, inciso V).

De acordo com o parágrafo único do artigo 12 do substitutivo, “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Essa decisão dependerá do nível de relacionamento entre o Estado e seus Municípios

O substitutivo define, também, as incumbências dos estabelecimentos de ensino, em consonância com as normas estabelecidas pelas suas respectivas instâncias administrativas (art. 13). Todos os incisos merecem destaque, por definirem com nitidez as responsabilidades de uma instância descentralizada, com estrutura e organização de ensino próprias, da qual participam alunos, profissionais da educação e comunitários nas atividades de supervisão pedagógica e financeira, de geren-

ciamento do estabelecimento de ensino e do processo de articulação escola-comunidade.

No título VII, há todo um detalhamento relativo aos recursos financeiros destinados à educação, tais como: origem dos recursos; determinação dos percentuais mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino; calendário de repasses de recursos pela União, Estados e Municípios ao órgão responsável pela educação; o que deve e não deve ser considerado como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Essas explicações vêm esclarecer as confusões encontradas nos balanços financeiros quer do Estado quanto dos Municípios, referentes à aplicação indevida de recursos.

No Projeto há um dispositivo de suma importância e inovador, segundo Castro, para o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Ele refere-se ao estabelecimento do *padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental*, com base no cálculo anual do custo aluno de acordo com as variações regionais (art. 75). Esse cálculo permitirá a correção das disparidades regionais a partir de uma ação supletiva e redistributiva pela União e pelos Estados.

Por fim, convém ressaltar a idéia da construção de Plano Nacional de Educação, para um período de dez anos, após a publicação da nova LDB, em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 88, das disposições transitórias). Essa diretriz vem consolidar a política educacional de alguns Estados e Municípios, entre eles a do Ceará, que apresenta metas de médio e longo prazos, tais como a erradicação do analfabetismo através da melhoria da qualidade do ensino e da universalização do ensino.

CAPÍTULO III

A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO CEARÁ

Para uma melhor contextualização do estudo sobre a descentralização do ensino fundamental no Ceará, inicialmente, colocar-se-á em evidência a estrutura organizacional da Secretaria da Educação do Estado (SEDUC), órgão responsável pela coordenação das ações intergovernamentais e seu desdobramento em nível regional referente às três últimas décadas, data das primeiras tentativas de regionalização da administração do ensino.

Em seguida, serão analisadas, historicamente, as iniciativas do governo estadual em prol da municipalização do ensino, tendo como unidade temporal de reflexão o período que se inicia em 1971, especificamente, após a instituição da Lei nº 5.692/71, artigo 59, por ser uma legislação que dá origem a uma série de medidas descentralizadoras nos Estados brasileiros.

Estrutura organizacional da Secretaria da Educação do Estado do Ceará

A Secretaria da Educação do Estado do Ceará, órgão responsável pelas atividades do Poder Executivo no âmbito

educacional, nas três últimas décadas, passou por quatro reformas administrativas - 1976, 1987, 1991, 1995, encontrando-se às vésperas da instituição da quinta estrutura organizacional (1996).

Reforma de 1976

A Reforma de 1976, oficializada pelos Decretos n.º 11.788/76 e n.º 12.067/76, ocorreu por força da política de modernização administrativa dos órgãos públicos, desencadeada pelo Decreto-lei n.º 200/67, pela Lei n.º 5.692/71 e, principalmente, em decorrência do “*anacronismo que caracteriza(va) os órgãos da Administração Estadual*” (Ceará/SEDUC, 1977:11).

Diante desse quadro, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino do Ministério da Educação e Cultura celebrou convênio com a Secretaria da Educação tendo em vista a reestruturação administrativa da Pasta. Visando à execução de políticas e diretrizes educacionais de caráter descentralizador, a SEDUC adotou a estrutura organizacional baseada no enfoque sistêmico e na administração por projetos.

Nessa perspectiva foram criados os seguintes componentes básicos na estrutura da SEDUC: o Sistema Diretivo e de Planejamento; o Sistema de Apoio Administrativo; o Sistema de Apoio Técnico; e o Sistema Operacional. Conforme o manual de organização da referida reforma, os princípios básicos dessa estrutura eram: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência, o controle e a avaliação dos serviços públicos. Assim sendo, a Secretaria da Educação, através desses sistemas, tinha como missão:

“planejar, coordenar, executar, controlar e avaliar os serviços educacionais e prestar assistência técnica e/ou financeira aos órgãos e entidades que, direta ou indiretamente, desenvolv(i)am atividades educacionais” (Ceará/SEDUC, 1977:41).

Não obstante os esforços, a consolidação da estrutura sistêmica e por objetivos não foi possível, tanto por não ter havido determinação política capaz de efetivá-la, como, também, pela inexistência de aspectos essenciais à sua adoção, tais como: envolvimento satisfatório dos dirigentes e funcionários em geral no processo de gestação da nova estrutura; capacitação permanente de recursos humanos; critérios adequados à contratação de pessoal técnico-administrativo; e divulgação do processo de desenvolvimento da nova estrutura. Em consequência disso:

“manifestou-se a centralização do poder, a concentração das decisões e formas escusas de aplicação e uso dos recursos financeiros e materiais na sede da Secretaria, impossibilitando às DEREs (Delegacias Regionais de Educação) e escolas o acesso aos instrumentais indispensáveis a sua autonomia” (Ceará/SEDUC, 1991c:99).

Reforma de 1987

A segunda Reforma Administrativa do período foi oficializada pelo Decreto nº 18.838/87 e prescreve sobre "a Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação, sobre a redistribuição dos cargos de Direção e Assessoramento e dá outras providências". Foi concebida no primeiro governo Tasso Jereissati, em consequência de diretrizes governamentais que tinham como propósitos a redução dos custos e a modernização da administração estadual.

A estrutura básica da SEDUC caracterizou-se, predominantemente, pelo tipo hierárquico-funcional, estabelecido como padrão governamental para todos os órgãos do Estado. Assim sendo, no ápice da estrutura observam-se os órgãos de direção e de assessoramento, seguidos dos de execução programática e de execução instrumental. As Delegacias Regionais da Educação ficam subordinadas diretamente ao Subsecretário, articulando-se com os demais órgãos, quando necessário.

Com essa reforma, o governo procedeu ao enxugamento da folha de pagamento e racionalizou a administração pública. Entre outras transformações na estrutura organizacional da SEDUC, em decorrência da reforma administrativa, ressalta-se, neste estudo, a extinção do Programa de Educação para a Zona Rural, setor instituído por força do Plano Estadual de Educação 1979-1983, com o objetivo de criar condições de natureza técnica e de infra-estrutura nos Municípios através de assistência técnica e financeira para que fosse deflagrado o processo de municipalização, preconizada pela Lei n° 5.692/71.

Reforma de 1991

Posteriormente, ocorreu a terceira Reforma Administrativa, oficializada pelo Decreto n° 21.398/91. A estrutura hierárquico-funcional foi mantida, de forma mais enxuta. Nesse sentido, os órgãos de assessoramento ao Titular da Pasta passaram a ser não só o Gabinete do Secretário, a Assessoria Jurídica, a Coordenadoria de Planejamento, como também o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Documentação e Núcleo de Estatística.

No plano da execução programática foram feitas algumas mudanças, tais como a criação da Diretoria de Administração Escolar e da Diretoria de Desenvolvimento Curricular, ambas subordinadas diretamente ao Secretário, a primeira com função administrativa e a segunda com propósitos pedagógicos. Assim sendo, funcionavam como instâncias de coordenação dos diversos órgãos componentes da execução programática, segundo suas características pedagógicas ou administrativas.

À Coordenadoria de Planejamento (CP), órgão de assessoramento direto ao Titular da Pasta, competia:

"traduzir as políticas educacionais em planos, programas e projetos; coordenar o processo de planejamento; produzir as informações ligadas à educação; promover estudos e pesquisas pedagógicas no aperfei-

çoamento de técnicas e instrumentos de ação educacional"(Ceará/SEDUC, 1991d:12).

Nesse sentido, à CP cabia a função de definir e efetivar planos, programas e projetos, assegurar a modernização administrativa, a elaboração e o acompanhamento da proposta orçamentária e o planejamento da rede física.

A Diretoria de Administração Escolar, setor de execução programática, tinha como competência "planejar, coordenar, acompanhar e avaliar ações que (viabilizassem) a organização administrativa e de infra-estrutura do Sistema de Ensino" (Ceará/SEDUC, 1991d:47). Era composta pelo Departamento de Assistência ao Estudante, pelo Departamento de Programação e Controle das Unidades de Ensino e pelas Divisões de Legislação e Inspeção Escolar e de Apoio à Gestão Escolar. Esse órgão possibilitou um relativo apoio às Unidades Escolares, através dos Projetos Manutenção da Escola Pública e Cooperação Estado/Município. Porém, não tornou viável a democratização das ações educacionais na escola, entre outros aspectos, em virtude da ausência de apoio às organizações estudantis (Grêmios Escolares, Conselhos de Classe) e às Associações de Pais e Comunitários, conforme depoimentos quando da discussão do Plano Decenal de Educação para Todos.

À Diretoria de Desenvolvimento Curricular, também setor de execução, incumbia "coordenar as ações de implantação, implementação, acompanhamento, avaliação e controle de planos, programas e projetos curriculares" (Ceará/SEDUC, 1991d:27). Desempenhava suas atividades através do Departamento de Programação e Acompanhamento Pedagógico, do Departamento de Recursos Humanos e do Departamento de Avaliação do Ensino. O acompanhamento pedagógico, de forma incipiente, se realizou via Delegacias Regionais de Educação, numa tentativa de regionalização do trabalho de cooperação técnico-pedagógica. Para tanto, a equipe central promoveu reuniões e estudos com os técnicos das Delegacias visando

capacitá-los para o monitoramento do trabalho desenvolvido nas escolas.

A capacitação dos educadores, considerada uma das ações prioritárias do Plano Setorial da Educação do Estado 1991/1994, se desenvolveu por meio de cursos de capacitação permanente. Entretanto, constatou-se que esses cursos, cuja finalidade era reorientar o ensino fundamental com apoio na abordagem construtivista, não possibilitaram aos educadores um efetivo domínio dos fundamentos pedagógicos, psicológicos e filosóficos do construtivismo.

Os procedimentos de pesquisa e avaliação do sistema se desenvolveram a partir das atividades de elaboração e execução de projetos e estudos avaliativos referentes à qualidade do ensino, ao desempenho escolar, à infra-estrutura física das escolas e a programas desempenhados pela SEDUC, com o apoio de consultorias estaduais e com a colaboração do Ministério da Educação. Observou-se que a publicação tardia dos resultados das pesquisas, muitas vezes, dificultou a reorientação das atividades.

Por determinado tempo houve superposição de estruturas, haja vista o funcionamento paralelo de uma outra estrutura, considerada informal. Esse funcionamento irregular foi justificado como temporário até serem introduzidas as bases da nova organização. Na realidade, constatou-se uma tentativa de descentralização das atividades de natureza técnica, pedagógica, administrativa e financeira em níveis regional, municipal e escolar; cada instância institucional deveria assumir suas ocupações específicas, tendo como referencial as vertentes básicas da Política Estadual de Educação 1991/94: *Escola Pública de Boa Qualidade*, *a Valorização dos Profissionais do Ensino* e *a Racionalização e Democratização da Gestão do Sistema de Ensino*. Sabe-se, no entanto, que não passou de um ensaio, pois o trabalho continuou totalmente concentrado na Secretaria, e em

consequência, recursos financeiros foram devolvidos ao governo federal e juros foram pagos ao Banco Mundial.

Observou-se, ainda, em 1994, que a estrutura vigente era burocratizante e não traduzia resultados na ponta do sistema: a escola. Visando à reversão desse quadro foram iniciados novos estudos para subsidiar a reforma. A gerência dos serviços educacionais continuava necessitando de uma reorganização no sentido de tornar viável uma maior articulação entre os órgãos central, regional e local através da descentralização de decisões, serviços e recursos financeiros, que possibilitassem a autonomia pedagógica, administrativa e orçamentária nos diversos níveis.

A Reforma de 1995

Após o enxugamento da máquina estatal, adotando a modernização administrativa, a racionalização e a austeridade na utilização dos recursos públicos, em seu primeiro governo, Tasso Jereissati, em 1995, volta a comandar o Estado, pretendendo dar continuidade às Reformas, tendo pela frente “*o desafio do desenvolvimento econômico e da melhoria de seus índices sociais*” (Fernandes, 1995:6). A análise dos indicadores sócio-econômicos mostrou que, nos últimos dez anos, houve um significativo crescimento econômico, porém, não foi suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado⁷.

Na perspectiva de reverter essa situação, a Política Educacional do Estado, fundamentada no Plano de Desenvolvi-

7 O estudo dos indicadores revelou um quadro social pouco otimista, conforme verifica-se a seguir: alto índice de analfabetismo (IBGE/1991 - 37,4% da população de 15 anos e mais); alto coeficiente de mortalidade infantil (Secretaria da Saúde do Estado/1993 - 75/1.000 nascidos vivos) e de mortalidade materna (Idem/1993 - 150,7/100.000 menores de 1 ano); alta taxa de evasão (SEDUC/1991 - 13,5%; e baixo índice de escolarização (SEDUC/1991 - 75,8%)(Fernandes, 1995).

mento Sustentável, período 1995-98, e, especificamente, na proposta *“Todos pela Educação de Qualidade para Todos”*, inserida no Vetor II - Capacitação da População do referido Plano, elege a Escola como ponto de partida e o Município como elo fundamental do projeto de Educação do Estado, cuja meta prioritária é a alfabetização de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos.

Para tornar viável essa proposta, a estrutura organizacional da Secretaria da Educação do Estado foi reformada, ainda, em 1995, orientada pelo *“princípio da gestão democrática”*, com o objetivo de *“proporcionar maior agilidade de operações”* (Ceará/SEDUC, 1995a:3). Os níveis hierárquicos foram reduzidos para propiciar *“a descentralização do poder decisório e estimular o comprometimento de todos com o projeto educacional”* (Idem). Nesse sentido, a SEDUC ficou composta por cinco Coordenadorias, tendo cada uma sua própria missão, explicitada a seguir.

Coordenadoria de Política Educacional:

“coordenar e formular, com base nas diretrizes da educação em âmbito nacional, as políticas na área educacional do Estado, assegurando a sua implementação de modo a garantir ao aluno o direito a uma educação de qualidade” (Ceará/SEDUC, 1995a:1-2).

Coordenadoria de Desenvolvimento Educacional:

“promover a melhoria da qualidade do ensino, coordenando a implantação do desenvolvimento das ações pedagógicas e da gestão escolar, tendo como referencial o Projeto Pedagógico da Escola” (Ceará/SEDUC, 1995a:2).

Coordenadoria de Avaliação e Inovação Educacional:

“favorecer a melhoria da escola, no nível de ensino e de gestão escolar, ampliando os estudos avaliativos, a fim de construir um perfil de qualidade de escola pública, capacitando-a a realizar sua própria avaliação de forma sistemática” (Idem).

Coordenadoria de Recursos Humanos:

“contribuir para a melhor qualidade do ensino ao promover o desenvolvimento dos Recursos Humanos pertencentes ao Sistema Público de Ensino, definindo, executando e avaliando a Política de Administração e de Desenvolvimento de Recursos Humanos” (Idem).

Coordenadoria Administrativo-Financeira:

“garantir a viabilização das ações da Secretaria, orientando, coordenando e controlando o desenvolvimento das atividades administrativas e financeiras, além das relativas à informática e a prédios e aparelhamento, de modo a atender os objetivos educacionais” (Idem).

A proposta *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* é inovadora não só por ser norteada pelo princípio da gestão democrática, como também por albergar dois tipos de estrutura: uma hierárquico-funcional; e a outra, administração por objetivos, desenvolvida através de Grupos de Trabalho (GTs), que podem ser requeridos ou desativados, dependendo da necessidade. Nessa perspectiva, inicialmente foram criados, ao lado das Coordenadorias, cinco GTs: Escola como Ponto de Partida; Municipalização do Ensino; Erradicação do Analfabetismo; Comunicação e Mobilização; e Relações de Trabalho. Após discussão e análise, este último foi extinto e posteriormente criado um novo GT, denominado Grupo de Trabalho de Coordenação dos Organismos Regionais de Educação.

Todos esses órgãos são vinculados diretamente ao Secretário da Educação e têm como ponto de convergência a democratização do acesso e da gestão escolar, bem como a melhoria da qualidade do ensino.

Após um ano do governo Tasso Jereissati, uma avaliação demonstrou poucos avanços na área social. No âmbito da SEDUC, também se processou uma análise pedagógica, técnica e administrativa do último ano de trabalho (1995), observando-

se que, apesar da vontade política de implantar novo paradigma de gestão (descentralizada e participativa), diagnosticou-se que a ineficiência do administrativo dificultou a operacionalização do projeto educativo do Estado. Chegou-se à conclusão de que era necessário mudar. Integrando-se aos debates sobre a Reforma do Estado, na perspectiva da reconstrução de sua capacidade de governar, no início de 1996, as discussões sobre a nova estrutura organizacional da SEDUC foram retomadas, encontrando-se em fase conclusiva, porém, até junho do mesmo ano, a nova composição não havia sido publicada.

Organismos Regionais de Educação

A descentralização técnica e administrativa do sistema educacional do Ceará teve origem no primeiro governo Virgílio Távora (1963-66), por ocasião da reforma administrativa, Lei nº 6.759, de 13/13/63, oportunidade em que foram criadas as Superintendências Regionais de Educação e Cultura, instaladas nas diferentes regiões do Estado, com sede nos Municípios de Fortaleza, Sobral, Russas, Crateús, Quixadá, Iguatu e Crato.

Inicialmente, as Superintendências não dispuseram de recursos humanos, materiais e financeiros para o desempenho de suas funções, dificultando, dessa forma, o processo de descentralização. Ao ser definida uma estrutura experimental para as Delegacias Regionais de Educação, foi comprovado que o processo de regionalização não alcançou a sua plenitude porque:

"a) não se dispôs de um regulamento que definisse minuciosamente as atribuições dos diversos setores que integrariam a Superintendência Regional;

b) não se contou com recursos humanos suficientes e treinados para o desempenho das funções da Superintendência;

c) não se dispôs de uma base física adequada às necessidades de uma administração regional;

d) não se contou com recursos financeiros necessários à execução das atividades, embora sendo aqueles órgãos unidades orçamentárias" (Ceará/SEDUC, 1974:2).

Na administração Plácido Castelo (1967-70), procedeu-se à reforma administrativa global do Estado. A SEDUC foi novamente estruturada pela Lei nº 9.146, de 16/09/68, com reflexos no âmbito regional, pela extinção das Superintendências Educacionais (Dec. nº 8.951/68), permanecendo no entanto os Núcleos de Supervisão de Ensino, encarregados do acompanhamento técnico-pedagógico das Unidades Escolares.

A regionalização da gestão educacional é retomada na administração César Cals (1971/74), com base na descentralização preconizada pela Lei nº 5.692/71, embora, contraditoriamente, tenha sido constatada, nesse período, uma excessiva centralização orçamentária em nível federal. A oficialização dessa descentralização deu-se através do Decreto nº 9.551 de 17/09/71, versando sobre a instalação de oito regiões administrativas, denominadas Delegacias Regionais de Educação (DEREs).

Depois, o número de Delegacias Regionais de Educação foi ampliado para 12 (com sede nos municípios de Fortaleza, Crateús, Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Quixadá, Russas, Senador Pompeu, Sobral, Tauá, Tianguá), 13 (as anteriores acrescida da região administrativa de Itapipoca), e, a seguir, para 14 (*idem*-Icó), conforme Decretos nº 10.245/73, nº 10.671/74 e nº 16.071/83, respectivamente. Não se sabe exatamente que critérios nortearam a criação dos referidos órgãos regionais. Acredita-se, no entanto, que o indicador político tenha sido determinante.

Nesse percurso histórico tem-se observado uma série de dificuldades para a adoção definitiva da descentralização ou mesmo da desconcentração da gestão educacional em nível regional. Fala-se desconcentração porque na realidade as tenta-

tivas têm se dado no sentido de remanejar atos e serviços para o plano regional, através de uma escala linear funcional, sem haver perda em nível central do poder de decisão. A experiência de trabalho ao longo desses anos tem mostrado alguns avanços e recuos nesse processo, sem contudo haver delegação de decisão política, técnica e financeira visando à sedimentação da gestão descentralizada propriamente dita.

Um dos graves problemas enfrentados nesse processo de estabelecimento da gestão regional tem sido a descontinuidade dos programas e projetos, ocasionando interrupções no trabalho administrativo, técnico e pedagógico, fruto de ações descoordenadas providas do órgão central.

Outra dificuldade analisada foi a inexistência de uma equipe no âmbito central que possibilitasse efetiva cooperação técnica e pedagógica às DEREs, refletindo negativamente no trabalho das Unidades Escolares das redes estadual e municipal.

As Superintendências Educacionais, assim como as DEREs, foram instituídas para gerenciar e acompanhar predominantemente as Unidades Escolares estaduais, responsáveis pelo processo educacional destinado à população nos diversos níveis e modalidades de ensino, ficando os Municípios com a responsabilidade de administrar a educação municipal. Verifica-se a coexistência de administrações escolares concorrentes no Estado - rede estadual versus rede municipal - sem haver, em nível estadual e em nível local, um órgão capaz de desenvolver o trabalho de cooperação técnica sistemática aos Órgãos Municipais de Educação e, conseqüentemente, às escolas da rede municipal.

Dessa forma, constata-se que as Delegacias não foram estruturadas técnico-pedagógico-financeiramente para dar suporte às escolas estaduais e muito menos para desenvolver um efetivo trabalho cooperativo com os Municípios. Ressalva-se, no entanto, que ao se editar o Plano Estadual de Educação

79/83, com a definição de um Programa para a Zona Rural, sedimentou-se, informalmente, uma Unidade Administrativa, no sentido de tornar viável recursos financeiros e o acompanhamento técnico-pedagógico aos Municípios.

Não obstante a existência de uma estrutura com capacidade para gerenciar regionalmente o ensino, apoiada pela Coordenadoria das Delegacias Regionais de Educação (CODE-RE), o trabalho desenvolvido pelas DEREs resumia-se a um acompanhamento pedagógico e administrativo somente das escolas da rede estadual.

Com a reestruturação da Secretaria da Educação a partir do governo Tasso Jereissati, em 1987, a CODERE foi extinta, permanecendo as DEREs como estruturas descentralizadas, subordinadas hierarquicamente ao Subsecretário e articulando-se com os diversos órgãos da SEDUC, quando necessário. A DERE tinha como competência a descentralização do processo administrativo do sistema e o aperfeiçoamento do processo ensino-aprendizagem. Cabia-lhe, ainda,

"oferecer cooperação técnica e assistência financeira aos Órgãos Municipais de Educação (OMEs) e comandar o planejamento integrado das Unidades Escolares, na área de sua jurisdição" (Ceará/SEDUC, 1987).

Tal, no entanto, não foi o que aconteceu.

A reforma administrativa da Secretaria da Educação em 1991 procurou mais uma vez enfatizar o processo de descentralização e desconcentração de suas ações, mediante o fortalecimento das DEREs, da Cooperação Estado/Município, e das Unidades Escolares. Destacando-se como um dos pontos relevantes do Projeto de Educação Pública do Estado, a redefinição do papel das Delegacias Regionais iniciou-se com a seleção dos delegados que ocorreu em três fases: prova escrita, análise do curriculum vitae e participação dos três melhores candidatos de cada região em curso específico para delegados, ficando a

critério do Governador do Estado a indicação dos nomes selecionados. Porém, para a nomeação dos delegados, período 1991/94, essa seleção não foi considerada e se desconhecem os critérios adotados.

Constata-se, no entanto, que embora tenham havido tentativas de descentralização e de desconcentração através do projeto de manutenção da escola pública, da expansão e melhoria da rede física estadual e municipal, da capacitação permanente de recursos humanos, as Delegacias Regionais de Educação não se revelam como instâncias capazes de solucionar os problemas regionais existentes, relativos ao analfabetismo, à evasão e à repetência dos discentes.

Em decorrência do quadro diagnosticado, pergunta-se. Por que as DEREs nunca funcionaram satisfatoriamente? Quais os obstáculos para o seu efetivo funcionamento? Após a descentralização do ensino fundamental para o âmbito municipal, envolvendo delegação das decisões centrais para o nível local, juntamente com dotação orçamentária pre-definida, qual seria a função das DEREs? Seria de coordenação das atividades educacionais dos Municípios de sua jurisdição? As respostas a essas questões possibilitariam uma visão mais concreta do papel das DEREs no processo de descentralização preconizado pelo governo.

Em busca de um gerenciamento descentralizado, corresponsável, de um planejamento participativo e de um acompanhamento pedagógico eficaz, em meio às transformações experimentadas pela Secretaria da Educação do Estado, no segundo governo Tasso Jereissati (1995/98), os dirigentes da SEDUC propõem uma nova orientação e dimensionamento aos organismos regionais.

De acordo com a proposta, as Delegacias denominar-se-ão Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação do Estado do Ceará (CREDES) e terão como missão:

“Garantir a execução da Política Educacional do Governo, consubstanciada no (documento) TODOS PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS, na perspectiva da Escola como ponto de partida, tendo a municipalização como estratégia e a alfabetização de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos como meta prioritária na universalização do ensino” (Ceará, 1995b:5).

Para assegurar a operacionalização do trabalho nas regiões dimensionadas serão criados 21 CREDEs⁸, tendo a seguinte estrutura básica: Diretoria do Centro de Desenvolvimento da Educação; Divisão de Gestão Educacional; Divisão de Acompanhamento Pedagógico; Divisão Administrativa e Financeira.

A seleção dos Diretores dos Centros será feita por concurso público, em duas etapas: a primeira constará de prova escrita e de títulos; e a segunda, de apresentação de Planos de Trabalho e entrevista para os três primeiros candidatos aprovados na primeira fase da seleção em cada Região.

Espera-se que o fortalecimento desses organismos regionais favoreça a efetivação do Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP) em todo o Estado, através da constituição de equipes especializadas em gestão escolar e em apoio pedagógico. A escola será o ponto de partida e o *“centro de convergência da ação própria deste Sistema”* (Ceará/SEDUC, 1996:4).

A Municipalização do Ensino Fundamental no Ceará

A análise do processo de municipalização do ensino fundamental no Ceará dar-se-á a partir de uma retrospectiva

⁸ A Secretaria da Educação do Estado do Ceará foi redimensionada em 21 CREDEs, com sede nos seguintes Municípios: Tauá; Acaraú; Senador Pompeu; Iguatu; Russas; Icó; Baturité; Quixadá; Canindé; Limoeiro do Norte; Crateús, Camocim; Sobral; Crato; Tianguá; Itapipoca; Juazeiro do Norte; Fortaleza (Região Metropolitana); Fortaleza (1ª Região); Fortaleza (2ª Região); Fortaleza (3ª Região).

histórica dos momentos em que essa modalidade de descentralização foi utilizada com menor ou maior expressividade, quer por iniciativa dos Municípios, do Estado ou da União isoladamente, quer de forma integrada. Nessa perspectiva serão examinadas as tentativas de municipalização do ensino, tendo como referencial as iniciativas estaduais de municipalização por força:

da criação do Programa de Educação para a Zona Rural, em decorrência da Lei n.º 5.692/71 e do II Plano Estadual de Educação 1979/1983;

das Constituições Federal e Estadual de 1988 e 1989 respectivamente e do Decreto Estadual nº20.620/90, fruto da consolidação do movimento democrático;

da Lei n.º 12.452/95, em decorrência da Política Estadual de Educação, *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*.

Primeira iniciativa Estadual de Municipalização

Os antecedentes históricos da Secretaria da Educação do Estado têm demonstrado o seu esforço no sentido de tornar viável o processo de municipalização do ensino público, inicialmente a partir de 1975, quando foi deflagrado, pelo Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (PRO-MUNICÍPIO), o processo de articulação entre o Estado do Ceará e os Municípios tendo em vista a melhoria do ensino municipal, apoiado na Lei nº 5.692/71 que prescreve a progressiva passagem do ensino de 1º grau para o âmbito da administração municipal.

Nessa perspectiva, o MEC realizou um trabalho de cooperação técnica e assistência financeira aos Estados, visando, inicialmente, criar condições mínimas que possibilitassem a melhoria do atendimento escolar mediante uma política de desenvolvimento de recursos humanos e a instalação de uma in-

fra-estrutura necessária ao planejamento, controle e execução de atividades educacionais em nível municipal. Alinham-se, ao lado do PRO-MUNICÍPIO, o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PROJETO CEARÁ - POLONORDESTE), em 1976, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino - EDUCURURAL, em 1982, e o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC), em 1979.

Todos esses programas e projetos tinham como prioridade o fortalecimento da educação municipal, particularmente da zona rural, e convergiam para uma tentativa de solução dos problemas que afligiam as populações rurais e urbanas, fruto de políticas econômicas e educacionais desconexas. Para coordenar esses programas e projetos, a SEDUC adotou uma estrutura física e de pessoal com capacidade para gerenciar recursos financeiros e ações técnico-pedagógicas destinadas à educação municipal.

Nessa ocasião o Programa de Educação para a Zona Rural (PRORURAL) foi criado por força do II Plano Estadual de Educação 1979/83, ao lado do Programa de Educação para a Zona Urbana e do Programa Planejamento e Administração. Veras, referindo-se ao III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1990/85, afirma que:

“as linhas prioritárias e os mecanismos seletivos estabelecidos tinham muita semelhança com as ações e metas estabelecidas pelo Estado e contidas no seu Plano Estadual de Educação 79/83 (1990:249).

O PRORURAL tornou-se uma Unidade Administrativa, responsável pela coordenação da política de cooperação técnica e assistência financeira aos Municípios, com o apoio de recursos oriundos dos projetos e programas citados, provenientes de fontes externas, do Ministério da Educação e do Salário-Educação/Cota Estadual.

O Plano Estadual de Educação 1979/83 considerou:

“como primeira necessidade, no desenvolvimento de serviços educacionais, a definição de uma política específica para o meio rural, distintamente da programação para a zona urbana, respeitando-se as peculiaridades sociais, econômicas e culturais que regem o modo de vida das referidas populações” (Ceará/SEDUC, 1979:115).

Nesse sentido, o Programa de Educação para a Zona Rural teve os seguintes objetivos:

“- concorrer para a promoção do homem no meio rural mediante a intensificação de atividades educacionais e formas de organização social que favoreçam seu crescimento pessoal e sua efetiva participação na comunidade;

- assegurar aos docentes na zona rural a melhoria do seu nível de qualificação, conjugando ações que garantam a manutenção dos níveis atingidos e a melhoria do processo ensino-aprendizagem;

- elevar o nível de escolaridade da população rural na faixa de 7 a 14 anos proporcionando gradativamente escolaridade até a 4ª série;

- promover a formação de profissionais de nível médio para o setor primário bem como a qualificação de mão de obra indispensável ao desenvolvimento da zona rural” (Ceará/SEDUC, 1979:145).

Não obstante o compromisso institucional assumido pelo PRORURAL promoviam-se muitas atividades administrativas em detrimento das atividades técnico-pedagógicas dificultando de certa forma um trabalho de cooperação técnica de melhor qualidade. O planejamento das ações destinadas aos Municípios era feito pela SEDUC, sendo consideradas, na medida do possível, algumas reivindicações das comunidades locais. Desse modo, a maioria das ações era definida no organismo central, tornando-se, portanto, uma diretriz adversária ao processo de municipalização. E mais grave ainda, gerou-se uma dependência técnica, política, pedagógica e financeira dos Municípios em relação ao Estado, reflexo de uma política adotada pela União.

Nesse sentido, a esfera federal passou a transferir recursos diretamente ao Município, redefinindo um esquema de dependência política mascarado por *critérios técnicos*, através do encaminhamento de um grande número de projetos federais desarticulados para regiões pobres do país. As administrações municipais eram tão carentes de recursos que acabavam aceitando todo tipo de apoio, quer fosse oriundo do Estado ou da União.

Desenvolveu-se, no período de 1975/86, cooperação técnica e assistência financeira aos Municípios através das seguintes linhas de ação: estruturação e/ou reestruturação dos Órgão Municipais de Educação; elaboração e adoção do Estatuto do Magistério em alguns Municípios; planejamento da rede física na zona rural; concepção e introdução do sistema de supervisão rural; elaboração e distribuição do livro didático para a zona rural (alfabetização e 1ª série do 1º grau); concessão de complementação salarial para professores e técnicos em educação; curso de qualificação para o magistério de 1º grau; expansão e melhoria da rede física municipal; realização de uma pesquisa participativa com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, com o propósito de vivenciar uma metodologia de planejamento participativo que seria utilizada nos Centros de Educação Rural (CERUs), construídos em vários Municípios do Estado⁹.

A partir de 1987, por ocasião da reforma administrativa e do encerramento dos programas federais subsidiados com recursos estrangeiros já referidos, o PRORURAL¹⁰ foi extinto e a Secretaria da Educação reduziu significativamente o trabalho de cooperação técnica com os Municípios. Procurou formular uma estratégia de cooperação através do Departamento de

⁹ A pesquisa não foi devidamente aproveitada, transformando-se os 36 CERUs construídos nas sedes dos distritos em escolas comuns. Estes centros tinham como objetivos a melhoria da educação rural, através da administração descentralizada em nível distrital e a promoção do homem do meio rural mediante formas de organização que possibilitassem seu engajamento nas atividades formais e não formais desenvolvidas no CERU.

¹⁰ Unidade Administrativa informal que coordenava tais Programas, visto como "uma estrutura superposta dentro da SEDUC" (Ceará/CEC, 1994:9).

Ensino Básico, da Divisão de Ensino de 1º Grau Municipal, limitando-se à orientação técnico-pedagógica, mediante treinamentos para os professores da rede municipal sobre a utilização da “*Cartilha da Ana e do Zé*”, bem como orientação aos supervisores municipais.

Numa outra perspectiva, a SEDUC atuou em 19 imóveis rurais, situados em 10 Municípios da 7ª DERE, tendo em vista a elaboração de uma proposta pedagógica para o meio rural, conjuntamente com técnicos do INCRA, da Fundação EDUCAR e apoio técnico da Universidade Federal do Ceará. Após a elaboração das linhas básicas do projeto com a ajuda dos técnicos dos Órgãos Municipais de Educação, desenvolveram-se apenas alguns treinamentos relativos à orientação sobre o uso de módulos rurais na área de ciências. Em seguida os técnicos envolvidos no trabalho retornaram aos Departamentos de origem, havendo, além da descontinuidade do projeto, o desenvolvimento de uma ação substitutiva da instância estadual em relação à instância municipal. Desse modo, inicialmente, as ações da SEDUC referentes ao Município pautaram-se mais pelo esforço assistencialista e substitutivo ao papel do Município do que pela adoção de um processo de cooperação técnica e financeira propriamente dito, em que se realiza um trabalho de reciprocidade.

Segunda iniciativa Estadual de Municipalização

Extinguir o PRORURAL sem substituí-lo por outro órgão responsável pela cooperação técnica sistemática com os Municípios determinou uma ruptura no trabalho delineado até então. Após três anos de inexistência de programas voltados para o ensino municipal, em 1990, o processo de municipalização é retomado, com a institucionalização do Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará, através do Decreto nº 20.620 de 12/03/90.

Essa deliberação foi fundamentada no art. 211 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para

organizar seus respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração mútua, no art. 212 dessa mesma Constituição, que define a obrigatoriedade da aplicação da receita resultante de impostos, de, no mínimo, 18% pela União e 25% pelos Estados e Municípios, em manutenção e desenvolvimento do ensino, e no art. 232 da Constituição Estadual de 1989, parágrafo único, que estabelece assegurar a municipalização do ensino mediante:

I - incentivo à criação de Conselhos Municipais de Educação, onde houver condições;

II - transferência da capacidade decisória e de ação aos municípios, nas áreas de ensino de 1º Grau;

III - criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º Grau;

IV - transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao Ensino de 1º Grau aos Municípios, na medida de suas reais possibilidades;

V - criação de mecanismos visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação de repasse de recursos financeiros".

O decreto se consubstanciou, também, no enunciado da Constituição Estadual de que a municipalização se caracteriza pelo gradativo e efetivo engajamento do poder público municipal, em ação conjunta com a sociedade civil organizada, através de seus Conselhos Municipais de Educação, no processo de gerenciamento das ações educacionais do Município. Porém, desde 1987, principalmente no período 1987-91, os governos estaduais concentraram seus esforços na reorganização da máquina administrativa e no ajuste fiscal, não avançando no processo de municipalização do ensino.

Lembrando Saviani e trazendo para a nossa reflexão a análise sobre a teoria da curvatura da vara de Lênin, ele diz que quando mais se falou em democracia, menos participação hou-

ve. Analogamente, quanto à descentralização do ensino no Ceará, quando mais se falou em municipalização pouco se fez em relação a ela. Exceto a oficialização do Programa de Municipalização do Ensino através do Decreto nº 20.620/90, no quadriênio 87/91, nada mais foi instituído tendo em vista a mediação entre Estado e Municípios.

Nessa perspectiva, não foram criadas as condições favoráveis para incrementar a descentralização do ensino fundamental, conforme os objetivos do decreto que institui o Programa de Municipalização, a saber:

"I - contribuir para a expansão e melhoria do ensino;

II - propiciar a todas as crianças, no âmbito do Município, condições reais de acesso à escola de 1º Grau, nela garantindo sua permanência e promoção;

III - contribuir para a descentralização administrativa;

IV - promover a valorização do magistério mediante desenvolvimento de sua capacidade profissional e melhoria salarial;

V - colaborar no planejamento da rede física e na organização das Unidades Escolares para garantir adequada oferta e bom desempenho pedagógico".

Somente na gestão 1991/94, de Ciro Gomes, dando continuidade ao “*Plano das Mudanças*”, tentou-se consolidar com base nas diretrizes vigentes a Divisão de Cooperação Estado/Município; este setor, porém, desenvolveu basicamente atividades administrativas, apoiando os Municípios através da distribuição de material didático, equipamentos para cantinas e alguns repasses referentes à infra-estrutura, e realizando convênios para resolver problemas na área de pessoal.

Complementarmente, em 1991, a SEDUC elaborou um documento-base denominado Programa de Cooperação Estado/Município, o qual explicita os objetivos, metas e estratégias do Programa, bem como considerações técnicas que as Secreta-

rias Municipais de Educação observariam ao preparar seus respectivos projetos tendo em vista a captação de recursos.

Segundo relatório interno do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a Municipalização do Ensino no Estado do Ceará, "*os municípios mostravam-se muito interessados na questão da gestão do ensino, levando-os a criar gerências*" (1994:2), porém, a maioria não dispunha de recursos humanos devidamente qualificados para assumir tais gerências. Para facilitar o trabalho das Prefeituras que aderiram voluntariamente ao Programa, a SEDUC elaborou a *Sistemática de Financiamento do Programa de Cooperação Estado/Município*. Constatou-se, no entanto, que algumas Administrações Municipais recorreram a consultorias, muitas vezes não especializadas em assuntos educacionais, comprometendo a qualidade dos planos.

A Secretaria da Educação do Estado, em 1993, retoma a articulação com os Municípios, com base no regime de colaboração, mediante o Acordo de Intenções entre Estado/Municípios. Dos 184 Municípios do Estado, apenas dois não assinaram o Acordo de Cooperação Mútua: São João do Jaguaribe e Fortaleza. Ambos não se interessaram pelo acordo, o primeiro por motivos desconhecidos, o segundo, por divergências políticas.

A partir deste Acordo, a SEDUC desenvolveu ações de colaboração com os Municípios basicamente nos níveis pré-escolar, ensino fundamental e, de forma menos acentuada, em nível do ensino médio e da modalidade supletiva. Destacaram-se nessa parceria os convênios para construção, ampliação e recuperação visando à expansão e à melhoria do parque escolar da rede municipal, bem como o convênio de docentes, tendo em vista suprir a carência de professores na rede estadual. O Município cedia docentes para o Estado enquanto este comprometia-se com remuneração desses professores. Sabe-se, no entanto, que esses não eram submetidos a concursos públicos e

percebiam salários diversificados e inferiores aos do Estado, comprometendo, assim, a qualidade do ensino.

Outro serviço desenvolvido em parceria com os municípios, porém orientado pelo Ministério de Educação e Cultura, foi a estatística educacional do Estado, realizando-se, anualmente, com base no preenchimento da Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE), fornecida pelo Ministério da Educação e adaptada à realidade local. Para tanto, os técnicos das DEREs e dos Municípios foram devidamente treinados pela equipe central da SEDUC. Este trabalho continuou sendo desenvolvido no período seguinte, acrescido do Censo Educacional Comunitário, realizado em novembro/dezembro de 1995, com a colaboração dos agentes de saúde, objetivando proceder levantamento detalhado de crianças e adolescentes analfabetos e fora da escola.

Na estrutura organizacional da SEDUC não existia setor específico para coordenar o *regime de colaboração* com os Municípios. Todos os órgãos componentes da Secretaria, principalmente quando solicitados, estão disponíveis para o processo de colaboração mútua. Embora existissem canais abertos de comunicação entre os Municípios e a SEDUC, muitas vezes os prefeitos e/ou técnicos locais ficavam sem saber para onde se dirigir quando convocados pela própria SEDUC ou quando necessitavam solucionar problemas referentes à Pasta da Educação Municipal. Conforme IPEA (1994), em Pernambuco e Bahia, foram criados grupos de trabalho em órgão articulador responsável pelo relacionamento Estado/Município e vinculados ao gabinete do Secretário com o papel de mediador entre as duas instâncias administrativas.

Em 1993, a SEDUC firma Acordo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e este com o Ministério para coordenar e executar o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, visando apoiar o desenvolvimento educacional no Estado. Os componentes estratégicos do

projeto resumiam-se em: rede física, gestão educacional, capacitação de recursos humanos, material de ensino e aprendizagem. Propunham-se desenvolver ações que *"fortaleç(esse)m e complement(asse)m as iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, a modernização dos métodos de gestão e a racionalização no uso da rede física"* (Ceará/SEDUC, 1993:7). Não obstante os esforços do Estado, o Projeto não foi executado conforme previsão inicial, em parte, por causa da ineficiência do Ministério da Educação no processo de implantação do Nordeste II e da inadimplência do Estado em relação à Fundação de Assistência ao Estudante, tornando inviável a assinatura de convênios.

A Colaboração do Conselho de Educação do Ceará

O Conselho de Educação do Ceará muito contribuiu no processo de construção de “um novo paradigma de municipalidade resultante de uma efetiva e consciente autonomia política e fortalecimento institucional nos aspectos administrativo-sócio-econômico” (Ceará/CEC, 1994:7). Inicialmente procedeu a estudos sobre a história da municipalização do ensino no Ceará e Brasil e depois tomou a iniciativa de promover a discussão do Anteprojeto de Lei sobre a Municipalização do Ensino Público no Ceará, no Fórum de debate denominado “*A Municipalização do Ensino: um caminho possível*”.

Esse fórum, realizado em dezembro de 1992, contou com a participação dos diversos segmentos da sociedade e culminou com a análise e sugestões ao Anteprojeto de Lei, que após formalizado juridicamente e integrado ao documento “*Organização de Sistemas Municipais de Ensino - Subsídios Operacionais*” foi encaminhado à Secretaria da Educação do Estado, conforme ofício nº 155/93, para apreciação do Governo do Estado, que julgaria sobre a oportunidade e conveniência de remetê-lo ao Poder Legislativo.

Sabe-se, no entanto, que o documento só foi analisado pela equipe da administração seguinte, subsidiando todo o Projeto de Lei de Municipalização do Ensino Público, aprovado pela Assembléia Legislativa, após intensa participação e contribuição da sociedade civil e política.

Outra contribuição do Conselho de Educação do Ceará (CEC), por solicitação da SEDUC, foi a realização de “estudos e reflexões prévios, objetivando à implementação dos Conselhos Municipais de Educação em cidades dotadas de infraestrutura para a concretização de tal porte” (ofício n° 1917/91). Em resposta, o CEC fez algumas considerações concernentes ao tema e sugeriu as seguintes providências.

1°) Até que seja regulamentada legalmente a criação de Conselhos Municipais segundo a nova diretriz de organização da Educação presente na Constituição Federal, a Secretaria de Educação, dando continuidade à sua ação descentralizadora, deve incentivar a implantação de formas participativas e democráticas de gestão da educação, a nível do Município sem que tais formas sejam prematuramente caracterizadas como Conselhos de Educação, o que não impede, no entanto, que deles possam ser embrião e fonte inspiradora.

2°) Este Conselho de Educação deve, dentro do menor tempo possível, estudar alternativas que viabilizem a desconcentração de suas atribuições através de comissões de âmbito municipal, conforme prevê a Constituição Estadual.

3°) Este Conselho de Educação, enquanto órgão normativo do Sistema Estadual, deve oferecer subsídios para o projeto de lei sobre municipalização do ensino fundamental, previsto pelo artigo 232 da Constituição Estadual, bem como desenvolver estudos para, oportunamente, definir os critérios que ensejam a criação de Sistemas Municipais de Ensino e, via de conseqüência, de Conselhos Municipais de Educação” (Ceará/CEC, Parecer n° 813, 1991:7).

Posteriormente, também, o CEC publica documento sobre criação e instalação dos Conselhos Municipais de Educação (1995), tendo um caráter muito mais instrutivo e reflexivo do que operacional.

Terceira iniciativa Estadual de Municipalização

No Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará 1995/1998, a municipalização é considerada uma modalidade de descentralização, associada aos princípios de participação e parceria. Em linhas gerais esse Plano apresenta:

“uma nova concepção, introduzindo aspectos de desenvolvimento sustentável a partir de uma visão de futuro, respeito ao meio ambiente, de utilização de tecnologia, dentre outros recursos que venham garantir a redução das desigualdades sociais. Inserem-se na nova política as experiências dos municípios cearenses, de outros estados e países” (Ceará/SEPLAN/IPLANCE, 1995:6).

Nessa perspectiva, a Política Educacional do Estado do Ceará, *“Todos pela Educação de Qualidade para Todos 1995/1998”*, parte integrante do referido Plano, define a municipalização do ensino como uma das estratégias para a melhoria da qualidade do ensino e para a universalização do ensino fundamental.

Para deflagrar o novo paradigma de municipalidade, a SEDUC retoma os documentos elaborados pelo Conselho de Educação do Ceará, contando com a participação de especialistas de educação dos organismos governamentais e não governamentais do Ceará (representantes de municípios, universidades e sindicatos) e de fora do Estado (representantes de outras secretarias estaduais/ consultorias).

Após análise e discussão, o Governo do Estado encaminhou o Projeto de Lei à Assembléia Legislativa para prováveis emendas e aprovação. Com o intuito de legitimar o Projeto em

todo o Estado, a Assembléia coordenou a realização de encontros no interior, possibilitando, assim, uma maior participação de todos os segmentos da sociedade. Algumas das sugestões apresentadas foram inseridas no texto da lei.

Em seguida ao processo democrático de discussão, os Poderes Legislativo e Executivo aprovaram o Projeto de Lei, transformando-o na Lei n° 12.452, de 6 de junho de 1995, que dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará.

“A Lei não se resume apenas a um instrumento legal, tem um caráter político e operacional, onde estão delimitadas, (...), as responsabilidades de cada ente federado, bem como os encargos comuns. O apoio financeiro é um dos componentes considerados no Projeto, importante para viabilizar as ações da Municipalização. Mas há outros componentes fundamentais que implicam: a criação de uma nova cultura política no âmbito das esferas administrativas; a estruturação/organização do Sistema Municipal de Ensino orientada por um sentido político e pedagógico; e a possibilidade concreta de se criar instâncias e mecanismos de envolvimento/ participação da população local e representações dos segmentos educacionais, entre outros” (Ceará/SEDUC, 1995c:2).

Para que os Municípios organizem seus sistemas de ensino com a colaboração técnica e financeira da União e do Estado, conforme o disposto na referida lei, a SEDUC publica o Plano Estratégico de Implantação do Processo de Municipalização, cujo objetivo geral consiste em:

“Criar condições básicas de natureza política, normativa, operacional, técnica e financeira, através da implantação e implementação gradativa do Processo de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará, visando à melhoria da qualidade e à universalização do ensino fundamental” (Ceará/SEDUC, 1995d:8).

Dessa forma, esse processo implica apoiar o Município em sua estratégia de desenvolvimento educacional, em regime de colaboração, fortalecendo a descentralização do poder decisório e de recursos financeiros com o fim de melhorar a qualidade do ensino e de universalizar o ensino fundamental, prioritariamente. E o Município assume o compromisso de se organizar para proceder eficientes serviços educacionais.

O desenvolvimento das ações previstas no Plano Estratégico de Implementação do Processo de Municipalização tem como princípios basilares:

“a mobilização social permanente e extensiva; a participação efetiva de todos os segmentos envolvidos no processo; a parceria de instituições, órgãos e entidades comprometidos direta e indiretamente com a Municipalização do Ensino Público; a democratização do acesso, a permanência e o sucesso escolar” (Ceará/SEDUC, 1995d:9)

Visando formalizar a adesão dos Municípios e assegurar o compromisso das partes envolvidas em criar condições favoráveis à implantação do Processo de Municipalização foi firmado Acordo de Colaboração Mútua entre Estado e Municípios, de duração plurianual. Numa perspectiva operacional, os parceiros, posteriormente, celebraram convênios anuais objetivando a introdução e desenvolvimento do novo Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará.

Convém salientar que a Secretaria da Educação realizou estudos para uma tipificação preliminar dos 88 Municípios que aderiram ao projeto de municipalização, até julho de 1995, considerando como indicadores básicos a taxa de escolarização

(7 a 14 anos) e a participação na oferta do ensino público. Após estudos, os Municípios foram classificados em três grupos, examinando apenas a taxa de escolarização: Grupo A - taxa de escolarização alta, acima de 80% (31 Municípios); Grupo B - taxa de escolarização média, 60 a 79% (39 Municípios); e Grupo C - taxa de escolarização baixa, abaixo de 60% (18 Municípios) (Ceará,1995d).

Dadas a escassez de recursos financeiros e a necessidade de expandir o processo a partir de experiências exemplares, o governo considerou prudente implantar e implementar a municipalização do ensino público, inicialmente, em apenas seis Municípios, integrantes do Grupo A, a saber: Fortim, Icapuí, Iguatu, Jucás, Maranguape e Marco. Dentre estes, foi escolhido Maranguape, cenário do estudo de caso desta dissertação.

Todas as ações de cooperação técnica e financeira voltam-se para o estabelecimento gradativo da Rede Única de Escolas Públicas visando à melhoria da qualidade e à universalização do ensino fundamental.

Um dos suportes à introdução e desenvolvimento do processo da municipalização do ensino, a partir do novo paradigma, é o Plano Integrado de Educação entre Estados e Municípios, reformulado, denominado Projeto Nordeste II, com duração prevista para cinco anos - 1993/98, apoiando prioritariamente, o ensino de 1^a a 4^a série do 1^o grau, importando a previsão financeira de US\$ 96.827.000,00 (noventa e seis milhões, oitocentos e vinte e sete mil dólares). Seus componentes estratégicos são: instalações escolares; gestão educacional; material ensino-aprendizagem; capacitação de recursos humanos; e inovações pedagógicas.

CAPÍTULO IV

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MARANGUAPE / CEARÁ

O objetivo deste estudo de caso é explicar como vem se processando a municipalização do ensino fundamental em Maranguape, especificamente, a partir da instituição do *Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará*. Para tanto, será necessário: conhecer o cenário em que se desenvolve o estudo; proceder à análise da situação do ensino fundamental nos últimos cinco anos; e examinar o processo de cooperação técnica entre o Estado do Ceará e o Município de Maranguape quanto à administração do ensino fundamental.

Cenário

O efetivo povoamento de Maranguape começou nos primeiros anos do século XIX, quando Joaquim Lopes de Azevedo adicionou algumas sesmarias doadas pelo governo português às que já possuía anteriormente. A atividade agrícola baseada no cultivo de café e de outras culturas, propiciadas pelas férteis terras serranas, também contribuiu para o povoamento da cidade, localizada ao lado esquerdo do riacho Pirapora e em volta da Capela construída para atender aos costumes religiosos de seus habitantes.

Em 1851, o Distrito de Maranguape foi transformado em Município, através da Lei n° 553, tornando-se cidade somente em 1859. Os primeiros habitantes de Maranguape foram os índios Potiguaras, que a chamavam de Marã-goa-pé, cujo significado é “*Vale da Batalha*” (Sampaio, 1994:208).

Maranguape situa-se na Região Metropolitana de Fortaleza a 24 km da capital. Abrange uma área de 646,6 km², povoada com 71.705 habitantes e com uma densidade demográfica de 105,90 habitantes por km², dos quais 51.954 habitantes (72,5%) vivem na zona urbana e na rural 19.751 (27,5%). Observa-se uma taxa média geométrica de crescimento anual de 2,74%, registrando-se nas zonas urbana e rural as taxas de crescimento de 6,10% e -2,55%, respectivamente (Ceará/SEPLAN/IPLANCE, 1995).

Limita-se ao Norte com Caucaia e Maracanaú, ao Sul com Palmácia, ao Leste com Maracanaú e Pacatuba e ao Oeste com Pentecoste e Caridade. E conta com os seguintes distritos: Amanari; Antônio Marques; Cachoeira; Itapebussu; Jubaia; Ladeira Grande; Lages; Lagoa do Juvenal; Manoel Guedes; Maranguape (Sede); Papara; Penedo; São João do Amanari; Sapupara; Tanques; Umarizeiras; e Vertentes do Lajedo.

A pobreza se reflete no Município revelada pelo baixo nível de renda da população, expressa na taxa de 67,70% dos chefes de domicílio percebendo até um salário mínimo, vivendo, portanto, em condições de indigência (Idem). Paradoxalmente, se for considerada sua renda per capita, “*Maranguape (...) é o 15º dos quinze municípios ‘Mais Ricos’ do Ceará*” (Sampaio, 1994).

Suas principais atividades econômicas são a agricultura, a pecuária e a indústria. O turismo é outra atividade econômica, despertado pela paisagem serrana, pelas águas correntes e suas quedas formando piscinas naturais, pelo clima e pelo artesanato (bordados e renda).

Ensino Fundamental em Maranguape - 1990/1995

O ensino fundamental, segunda etapa da Educação Básica, tem os seguintes objetivos específicos:

“o domínio progressivo da leitura, da escrita e do cálculo, enquanto instrumentos para a compreensão e solução dos problemas humanos e o acesso sistemático aos conhecimentos; a compreensão das leis que regem a natureza e as relações sociais na sociedade contemporânea; e o desenvolvimento da capacidade de reflexão e criação, em busca de uma participação consciente no meio social” (LDB em tramitação, art. 48).

A análise do ensino fundamental em Maranguape terá como referencial a duração mínima de oito anos e sua obrigatoriedade para crianças com idade a partir de 7 anos e facultativo para crianças de 6 anos. Sendo assim, serão examinados indicadores de atendimento escolar e de qualidade do ensino.

Crianças e adolescentes fora da escola e analfabetos

Considerando que é dever do poder público garantir o acesso a crianças e adolescentes ao ensino fundamental obrigatório e gratuito, incluindo aqueles que não tiveram acesso à escola em idade própria (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, art. 54 - I), se verifica que tanto no Município de Maranguape quanto no Estado do Ceará esse artigo, ainda, se constitui numa meta dos respectivos governos.

Nessa perspectiva, o Censo Educacional Comunitário (CEC) realizado em novembro e dezembro de 1995 no Estado (exceto Fortaleza e Juazeiro) mostrou elevados índices de crianças e adolescentes fora da escola com idade na faixa de 6 a 17 anos. Em Maranguape (quadro 1), foram registrados 17,82%, ou seja, 3.827 desse contingente fora da escola: 16,40% (1.936) estão concentrados na zona urbana; e 19,56% (1.891) dispersos na zona rural. Já no Estado esses índices são bem mais elevados, denunciando 24,30% (344.276) de crianças

e adolescentes fora da escola, 28,48% (98.054) localizados na zona urbana e 71,52 (246.222) na zona rural (Ceará/CEC, 1995a).

Desagregando os dados por faixa etária é possível observar que a maior incidência desse contingente encontra-se na faixa de 15 a 17 anos (31,01%) (quadro 1). E pode-se inferir que esses adolescentes estão fora ou porque nunca foram escolarizados, ou são evadidos, ou concluíram os estudos obrigatórios do ensino fundamental.

Com relação ao analfabetismo, o Censo Educacional Comunitário utilizou como referencial o conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, não saber ler e escrever um bilhete simples, adaptado à faixa etária de 11 a 17 anos. No entanto, em decorrência da necessidade e complexidade das tarefas e funções requeridas por determinada sociedade, o analfabetismo pode ser verificado em diferentes graus de um *continuum*. Considerando que as atividades simples ou complexas requerem níveis cognitivos diferenciados, infere-se que o CEC lançou mão do grau cognitivo elementar.

Convém salientar que Maranguape encontra-se entre os 20 primeiros Municípios do Estado que apresentam menores índices de analfabetismo. Examinando esses índices por faixa etária e localização (quadro 2), pode-se verificar o seguinte:

18,73% (2.190) de crianças e adolescentes de 11 a 17 anos são analfabetos - 17,17% (1.107) estão na zona urbana e 20,64% (1.083) na zona rural;

21,31% (1.577) da população infanto-juvenil na faixa etária de 11 a 14 anos é analfabeta - 19,77% (788) e 23,11% (789) está nas zonas urbana e rural, respectivamente;

14,27% (613) dos adolescentes de 15 a 17 anos são analfabetos, 12,96% (319) encontram-se no meio urbano e 16,04% (294) no rural.

Quadro 1
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Crianças e Adolescentes Fora da Escola por Faixa Etária e Localização - 1995

DISCRIMINAÇÃO	6 A 10 ANOS			11 A 14 ANOS			15 A 17 ANOS			6 A 17 ANOS		
	TOTAL	FORA	%	TOTAL	FORA	%	TOTAL	FORA	%	TOTAL	FORA	%
TOTAL DO MUNICÍPIO	9781	1513	15,47	7400	982	13,27	4295	1332	31,01	21476	3827	17,82
TOTAL URBANO	5360	826	15,41	3986	422	10,59	2462	688	27,94	11808	1936	16,40
TOTAL RURAL	4421	687	15,54	3414	560	16,40	1833	644	35,13	9668	1891	19,56

Fonte: SEDUC/Censo Educacional Comunitário

Quadro 2
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Crianças e Adolescentes Analfabetos por Faixa Etária e Localização - 1995

DISCRIMINAÇÃO	11 A 14 ANOS			15 A 17 ANOS			11 A 17 ANOS		
	TOTAL	ANALFABETOS	%	TOTAL	ANALFABETOS	%	TOTAL	ANALFABETOS	%
TOTAL DO MUNICÍPIO	7400	1577	21,31	4295	613	14,27	11695	2190	18,73
TOTAL URBANO	3986	788	19,77	2462	319	12,96	6448	1107	17,17
TOTAL RURAL	3414	789	23,11	1833	294	16,04	5247	1083	20,64

Fonte: SEDUC/Censo Educacional Comunitário

Matrícula e cobertura escolar

Em 1990, o ensino fundamental atendeu no Município aproximadamente 12.783 crianças e adolescentes. Já em 1995 a matrícula maranguapense passou para 16.809, apresentando uma taxa de crescimento no período 1990/95 de 31,5%. Observando o quadro 3, que trata da evolução da matrícula do ensino fundamental, verifica-se que nos anos 1991, 1992 e 1995 houve um baixo crescimento da matrícula em Maranguape. Mas, em 1994, pode-se perceber significativo incremento. Considerando apenas o crescimento na 1ª série observam-se evoluções e involuções nas taxas anuais.

Ao longo das oito séries observa-se uma perda alarmante da matrícula da 1ª para a 8ª série, resultante do desinteresse pela escola pouco atraente e/ou pela necessidade de trabalhar, para ajudar no sustento da família.

Analisando a participação das redes públicas de ensino no atendimento da matrícula do ensino fundamental, sintetizada nos quadros 4, 5, 6 e no gráfico 1 referentes ao período 1990/1995, é possível deduzir o seguinte:

a rede municipal, em Maranguape, responde pelas maiores taxas de atendimento tanto no ensino fundamental de 1ª a 4ª série quanto no ensino de 1ª a 8ª série. Ressalta-se, no entanto, que ao se desagregar o ensino fundamental maior observa-se uma significativa participação da rede estadual na oferta de ensino de 5ª a 8ª série, principalmente em 1991 e 1992;

a exemplo da rede municipal em Maranguape, a rede municipal, no Estado, também, responde pelas maiores taxas de matrícula tanto no ensino fundamental de 1ª a 4ª série quanto no ensino de 1ª a 8ª. E no âmbito do Ceará, a rede estadual tem maior participação na matrícula das séries finais do ensino fundamental;

há uma tendência crescente da preponderância da rede municipal na oferta do ensino fundamental e decrescente da rede estadual, tornando-se mais significativa no ensino das quatro primeiras séries, tanto em Maranguape como no Ceará.

Quadro 3
Município: Maranguape
Ensino Fundamental
Evolução da Matrícula por Série e Total - 1990/1995

ANO	SÉRIE								TOTAL	TAXA INCREMENTO ANUAL	% SÉRIE 1º TOTAL
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º			
1990	3433	2489	1986	1481	1174	898	793	529	12783	-	26,9
1991	3153	2616	2131	1636	1325	890	772	568	13091	2,4	24,1
1992	2826	2652	2113	1769	1388	919	743	570	12990	-0,8	21,8
1993	3744	2579	2105	1868	1542	1044	775	600	14257	9,8	26,3
1994	3478	3464	2644	2099	1838	1392	930	787	16632	16,6	20,9
1995	3025	3180	2823	2225	1904	1591	1217	844	16809	1,1	18,0

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

Quadro 4
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Ensino Fundamental (1ª à 4ª série)
 Matrícula Efetiva e Participação por Dependência Administrativa - 1990/95

ESPECIFICAÇÃO	MATRÍCULA EFETIVA												
	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL				
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%			
MARANGUAPE	1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9536
	1991	-	-	3961	41,54	4982	52,24	593	6,22	-	-	6,22	9360
	1992	-	-	4154	44,38	5206	55,62	-	0,00	-	-	0,00	10296
	1993	-	-	4282	41,59	6014	58,41	-	0,00	-	-	0,00	11685
	1994	-	-	4314	36,92	6540	55,97	831	7,11	-	-	7,11	11253
	1995	-	-	4128	36,68	6304	56,02	821	7,30	-	-	7,30	-
CEARÁ	1990	955	0,12	263834	33,82	409227	52,46	106120	13,60	-	-	13,60	780136
	1991	927	0,12	212211	27,90	416972	54,83	109411	14,39	-	-	14,39	760518
	1992	298	0,04	268682	32,01	436481	52,01	133793	15,94	-	-	15,94	839254
	1993	278	0,03	271683	31,07	461323	52,76	141154	16,14	-	-	16,14	874438
	1994	113	0,01	277032	29,54	518677	55,31	141966	15,14	-	-	15,14	937788
	1995	174	0,02	272080	28,22	539159	55,92	152796	15,85	-	-	15,85	964209

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

Quadro 5
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Ensino Fundamental (5ª à 8ª série)
 Matrícula Efetiva e Participação por Dependência Administrativa - 1990/95

ESPECIFICAÇÃO	MATRÍCULA EFETIVA												
	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL				
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%			
MARANGUAPE													
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	-	-	2104	78,57	1327	49,55	124	4,63	2678				
1992	-	-	2043	69,09	1577	53,33	-	-	2957				
1993	-	-	2134	60,18	1827	51,52	-	-	3546				
1994	-	-	2371	53,15	2092	46,90	484	10,85	4461				
1995	-	-	2511	50,18	2440	48,76	605	12,09	5004				
CEARÁ													
1990	560	0,20	166863	58,70	59993	21,10	68430	24,07	284273				
1991	257	0,09	169223	58,73	65413	22,70	67697	23,49	288147				
1992	-	-	187537	57,23	72089	22,00	81942	25,01	327664				
1993	-	-	202699	56,29	86050	23,90	89356	24,82	360073				
1994	32	0,01	213606	54,82	102851	26,40	95824	24,59	389642				
1995	31	0,01	221967	53,27	118047	28,33	102448	24,59	416674				

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

Quadro 6
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Ensino Fundamental (1ª a 8ª série)
 Matrícula Efetiva e Participação por Dependência Administrativa - 1990/95

ESPECIFICAÇÃO	MATRÍCULA EFETIVA												
	FEDERAL			ESTADUAL			MUNICIPAL			PARTICULAR			TOTAL
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	ABS LUTO	
MARANGUAPE													
1990	-	-	-	-	-	-	6309	48,19	-	717	-	5,48	13091
1991	-	-	6065	46,33	-	-	6783	52,26	-	-	-	-	12980
1992	-	-	6197	47,74	-	-	7841	55,00	-	-	-	-	14257
1993	-	-	6416	45,00	-	-	8632	51,90	-	1315	-	7,91	16632
1994	-	-	6685	40,19	-	-	8744	52,02	-	1426	-	8,48	16909
1995	-	-	6639	39,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CEARÁ													
1990	1515	0,14	430697	40,03	469220	43,61	174550	16,22	174550	16,22	1075982		
1991	1184	0,11	428331	39,33	482385	44,30	177108	16,26	177108	16,26	1089008		
1992	298	0,03	456219	38,64	508570	43,07	215735	18,27	215735	18,27	1180822		
1993	278	0,02	474382	37,87	547373	43,70	230510	18,40	230510	18,40	1252543		
1994	145	0,01	490638	36,34	621528	46,04	237790	17,61	237790	17,61	1350101		
1995	205	0,01	494047	35,12	657206	46,72	255244	18,14	255244	18,14	1406702		

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

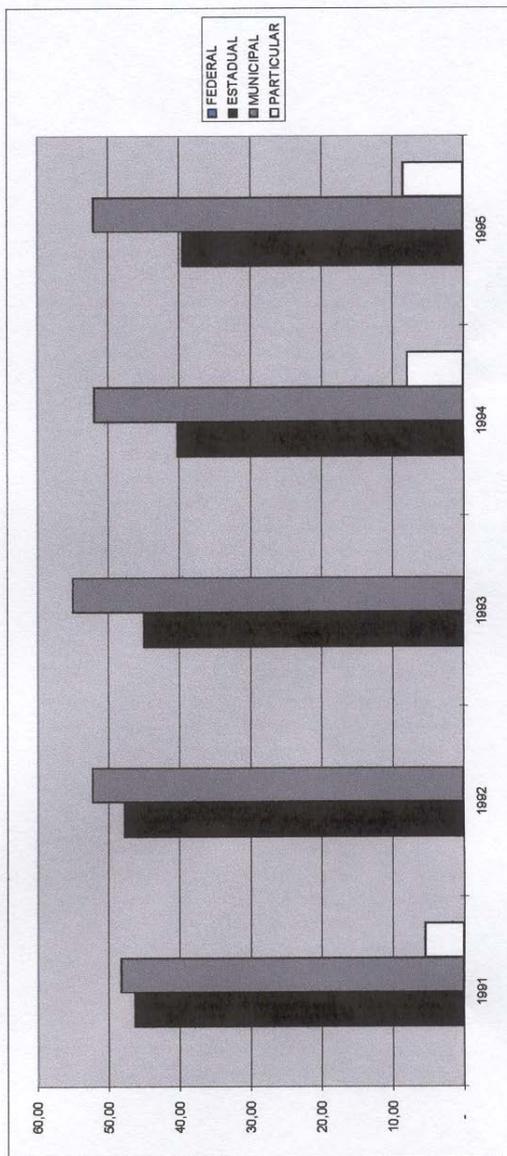
Repetentes em 1990 - estimado

Evadidos em 1995 - estimado

EST: estadual

MUL: municipal

Gráfico 1
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Ensino Fundamental (1.ª a 8.ª série)
 Matrícula Efetiva e Participação por Dependência Administrativa - 1991/95



Com relação à matrícula efetiva de Maranguape por dependência administrativa, localização e participação no ensino fundamental (1^a à 4^a série), no período 1990/1995 (quadro 7), observa-se:

a concentração da matrícula da rede pública de ensino municipal na zona rural, nos anos 1991 (65,5%) e 1992 (54,4%) e a transferência dessa aglomeração para o meio urbano, a partir de 1993 (63,0%), talvez em consequência do êxodo rural;

a matrícula da rede pública de ensino estadual totalmente concentrada na zona urbana nos diferentes anos [1991 (90,66%), 1992 (90,68%), 1993 (98,58%), 1994 (98,86%), e 1995 (98,84%)].

Considerando os dados referentes à matrícula total no ensino fundamental por faixa de série (1^a à 4^a, de 5^a à 8^a e de 1^a à 8^a séries) pode-se verificar os índices de participação na matrícula por localização urbana e rural. Para sintetizar a análise, escolher-se-á os dados dos anos extremos (quadros 7, 8 e 9).

No ano de 1991, 61,32% (5.847), 75,3% (2.678) e 65,1% (8.525) de crianças e adolescentes estavam matriculados no ensino fundamental urbano de 1^a à 4^a, de 5^a à 8^a e de 1^a à 8^a séries, respectivamente. Do mesmo modo, no ano de 1995, 78,34% (8.816), 90,1% (5.004), 82,2% (13.820) dos alunos estavam matriculados no ensino fundamental urbano de 1^a à 4^a, de 5^a à 8^a, de 1^a à 8^a séries, respectivamente.

Observando a matrícula no ensino fundamental, em 1991, de 1^a à 4^a, de 5^a à 8^a, de 1^a à 8^a séries, verifica-se que 38,68% (3.689), 24,7% (877) e 34,9% (4.566) da população infanto-juvenil estava matriculada na zona rural respectivamente e que, em 1995, 21,66% (2.437), 9,9% (552), 17,8% (2.989) de crianças e adolescentes estavam matriculados, também, no meio rural, respectivamente.

Estudando esses dados constata-se a grande preponderância da matrícula urbana, nas diversas faixas de série, tornando-se crescente ao longo dos anos. E, de modo inversamente proporcional percebe-se o decréscimo da matrícula no meio rural.

Procedendo essa mesma análise em relação ao Ceará, verifica-se situação semelhante.

Uma última questão de interesse para a análise é o estudo sobre o comportamento da matrícula do ensino fundamental, com base em séries históricas, referente à população de 7 a 14 anos (quadro 10). Convém salientar que esse comportamento sofre os efeitos do movimento populacional ocasionado por fatores sociais, econômicos, culturais e políticos. Nessa perspectiva, serão examinados a cobertura escolar ou taxa de escolarização, o déficit real de 7 a 14 anos e a sobrematrícula.

Entende-se por cobertura escolar ou taxa de escolarização o percentual de crianças e adolescentes que são efetivamente escolarizados. Compreende-se por déficit escolar a população infanto-juvenil fora da escola e por sobrematrícula o número de crianças e adolescentes escolarizados, com menos de 7 anos e mais de 14 anos.

Observando, inicialmente, a cobertura escolar, é possível perceber evoluções e involuções nas taxas de escolarização do ensino fundamental (7 a 14 anos), ao longo da série histórica em análise 1990 – 1995: (68,1%; 67,6%; 61,7%; 63,8%; 84,4%; e 81,1%). A mais alta taxa de cobertura (84,4%) é visualizada no ano de 1994, e a mais baixa taxa (61,7%) em 1992. A taxa de escolarização considerada razoável, segundo padrões internacionais, é de aproximadamente 95%, que se comparada com os índices de Maranguape se conclui a necessidade urgente da definição de políticas voltadas para a universalização do ensino.

Vale ressaltar que se forem considerados os dados da coluna taxa de escolarização da clientela atendida no pré-escolar e ensino fundamental, verifica-se uma discreta elevação na cobertura escolar (76,7%; 79,1%; 73,5%; 70,2%; 86,7%; 84,8%). Porém, os dados referentes a 1995 revelam um déficit escolar de 3.019 na faixa de 7 a 14 anos. As maiores sobrematrículas registram-se nos anos de 1993 (4.312) e 1995 (3.792).

Quadro 10
Município: Maranguape
Ensino Fundamental
População, Matrícula, Taxa de Escolarização e Déficit Real na Faixa de 7 a 14 Anos e Sobrematrícula
1990/1995

ANO	POPULAÇÃO 7 a 14 anos (A)	MAT. ENS. FUND.		MATRÍC. de 7 anos a mais no pré-alf (D)	CLIENTELA ATENDIDA		TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO						DÉFICIT ABSOLUTO				SOBRE- MATRÍCULA (B-C)
		TOTAL (B)	7 a 14 anos (C)		7 a 14 anos (C+D)	menos de 7 anos e mais de 14 anos (B+D)	BRUTO		REAL		BRUTO		REAL				
							B/A	B+D A	C/A	A	A-B	A-(B+D)	A-C	A-(C+D)			
1990	14544	12783	9904	1251	11155	14034	88,0	96,5	68,1	76,7	1761	510	4640	3389	2879		
1991	14986	13091	10143	1712	11855	14803	87,3	98,7	67,6	79,1	1904	192	4852	3140	2948		
1992	16228	12980	10010	1916	11926	14896	80,0	91,8	61,7	73,5	3248	1332	6218	4302	2970		
1993	15599	14257	9945	1003	10948	15260	91,4	97,8	63,8	70,2	1342	339	5654	4651	4312		
1994	15799	16632	13327	378	13706	17010	105,3	107,7	84,4	86,7	-833	-1211	2472	2472	3305		
1995	16036	16909	13017	584	13601	17993	104,8	108,5	81,1	84,8	-773	-1357	3019	2435	3792		

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

O Professor

Embora o nível de formação do professor não seja o único aspecto associado à melhoria da qualidade do ensino, a escolarização formal do docente é considerada um importante indicador. Sendo assim, serão analisados o número de funções docentes, o grau de formação dessas funções, sua participação nas zonas rural e urbana e em que rede de ensino se concentram professores com melhor grau de formação (quadros 11 e 12).

No ano de 1991, havia 486 funções docentes exercidas por professores do ensino fundamental, das quais 299 desempenhadas na zona urbana e 187 na zona rural: 8,8% (43) delas preenchidas por docentes com 1º grau incompleto; 10,0% (49) por docentes com 1º grau completo; 65,9% (320) por docentes com 2º grau completo; 3,7% (18) por docentes com 3º grau incompleto; e 11,6% (56) por docentes com 3º grau completo. Verifica-se que a maioria das funções docentes são exercidas por profissionais que apresentam boa escolaridade.

A rede municipal conta com 50,0% desses cargos, sendo 36,6% no meio urbano e 66,4% no rural. Enquanto a rede estadual compreende 40%, tendo 86,9% das funções docentes em exercício urbano e 13,1% no meio rural. Observa-se, ainda, que a maior concentração desses cargos com melhor nível de formação está na rede pública de ensino estadual urbana (172).

Em 1995, esse número foi reduzido, em decorrência da racionalização de recursos humanos, para 367 funções docentes, sendo 260 em exercício no meio urbano e 107 no meio rural. Salienta-se, no entanto, que do total dos docentes (367), 300 funções são preenchidas em turmas de 1ª a 4ª série. Nota-se, também, uma significativa redução do número de funções docentes da rede pública de ensino estadual: de 198, em 1991, para 91, em 1995.

Com relação ao grau de formação observa-se, nesse mesmo ano, o seguinte: 7,4% (27) são exercidas por docentes com 1º grau incompleto; 16,6% (61) por docentes com 1º grau completo; 1,6% (6) por professores com 2º grau incompleto; 56,1% (206) por docentes com 2º grau completo; 3,3% (12) por docentes com 3º grau incompleto; e 15,0% (55) por docentes com 3º grau completo. Observa-se, em 1995, que houve uma redução no índice de funções exercidas por docentes com 1º grau incompleto e que a maioria das funções, assim como em 1991, são exercidas por professores com bom nível de escolarização.

A rede municipal, em 1995, dispõe de 61,3% desses cargos: 54,2% em exercício no meio urbano; e 45,8% na zona rural. Enquanto a rede estadual compreende 24,7%, tendo 97,8% das funções docentes em exercício urbano; e 2,2% no meio rural. Percebe-se, assim como em 1991, que a rede estadual concentra funções docentes com melhor nível de escolaridade, ou seja, 83 (91,2%) com 2º grau completo e mais, do que a rede municipal (138 - 61,3%).

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	LOCALIZAÇÃO	FUNÇÕES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCÍCIO														
		1º GRAU			2º GRAU			3º GRAU			3º GRAU			3º GRAU		
		TOTAL	INCOMPL	COMPL	MAGIST INCOMPL	MAGIST COMPL	OUTRA FORM INCOMPL	OUTRA FORM COMPL	LICENC INCOMPL	LICENC COMPL	LICENC INCOMPL	LICENC COMPL	SILICENC INCOMPL	SILICENC COMPL	LICENC INCOMPL	LICENC COMPL
FEDERAL	URBANA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTADUAL	URBANA	172	-	-	-	103	-	-	14	-	-	-	-	44	-	7
	RURAL	28	-	1	-	24	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	TOTAL	198	-	1	-	127	-	-	14	-	4	-	45	-	7	-
MUNICIPAL	URBANA	80	4	6	-	68	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	158	39	39	-	74	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	238	43	45	-	142	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-
PARTICULAR	URBANA	47	-	-	-	29	-	-	-	-	6	-	11	-	1	-
	RURAL	3	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	50	-	3	-	29	-	-	-	-	6	-	11	-	1	-
TOTAL	URBANA	299	4	6	-	200	-	-	16	-	10	-	55	-	8	-
	RURAL	187	39	43	-	98	-	-	6	-	-	-	1	-	-	-
	TOTAL	486	43	49	-	298	-	-	22	-	10	-	56	-	8	-

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBE)

Quadro 12
Município: Maranguape
Ensino Fundamental
Número de Funções Docentes do Pessoal em Exercício por Grau de Formação Segundo a Dependência Administrativa e a Localização - 1995

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	FUNÇÕES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCÍCIO												
			1º GRAU		2º GRAU				3º GRAU						
			INCOMPL	COMPL	MAGIST INCOMPL	MAGIST COMPL	OUTRA FORM INCOMPL	OUTRA FORM COMPL	LICENC INCOMPL	LICENC COMPL	SILICENC INCOMPL	SILICENC COMPL			
FEDERAL	URBANA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTADUAL	URBANA	59	-	-	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	61	-	-	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	30	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MUNICIPAL	URBANA	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	121	13	16	-	-	90	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	102	14	43	-	-	42	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	223	27	59	-	-	132	-	-	-	-	-	-	-	-
PARTICULAR	URBANA	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	14	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	URBANA	16	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	194	13	16	-	-	151	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	URBANA	106	14	44	1	43	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RURAL	300	27	60	1	194	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	67	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

Características físico-operacionais das instalações escolares

Conforme quadro 13, em 1991, Maranguape contava com 113 estabelecimentos de ensino fundamental, dos quais 32 localizados na zona urbana e 81 na zona rural. Verificou-se, no entanto, que as escolas rurais são menores do que as urbanas. Observando as matrículas dessas áreas constata-se que a matrícula urbana é bem superior à rural. Dessa forma, a análise do aproveitamento dos espaços físicos para os momentos pedagógicos será feita com base na relação aluno/sala de aula.

Existiam no Município de Maranguape 333 salas de aula, 185 localizadas na zona urbana e 148 na zona rural, para atender, respectivamente, 13.091, 8.525 e 4.566 crianças e adolescentes. Analisando a relação aluno/sala de aula a partir da matrícula total e número de salas de aula existentes, observa-se 39,3 alunos por sala. Na zona urbana há uma concentração média de 46,1 alunos por turma, enquanto na zona rural essa concentração média é menor, ou seja, 30,9 alunos por turma. O maior contingente de alunos está na escola pública estadual urbana, ou seja, 59,2 alunos por turma, e o menor na escola particular, 18,9.

Procedendo ao mesmo exame, em relação ao ano de 1995 (quadro 14), é possível perceber uma pequena diferença entre os dados. Nesse sentido, o número de escolas diminuiu para 98 e, conseqüentemente diminuiu o número de salas de aula (298). As matrículas total e urbana cresceram para 16.809, 13.820, respectivamente, e a matrícula rural decresceu (2.989). Nessa mesma perspectiva se modifica o contingente aluno/sala de aula. Em relação ao total são 43,1 alunos por sala, 46,4 na zona urbana e 32,5 alunos por turma na zona rural. O maior contingente de aluno continua sendo na escola pública estadual urbana, ou seja, 52,2 alunos por turma, embora tenha diminuído um pouco. Em segundo lugar, encontra-se a relação aluno/sala de aula da rede municipal de ensino, com 47,2 alunos, em conseqüência da elevada demanda da população infanto-juvenil e retração da rede estadual de ensino.

Quanto ao estado de conservação dos prédios escolares é regular, estando as instalações municipais em melhores condições do que as instalações físicas da rede estadual de ensino.

A produtividade do ensino fundamental

Entende-se por produtividade o grau de eficiência atingido pelo sistema educacional. Formar alunos é a principal função do ensino. Nessa perspectiva os resultados do sistema educacional devem ser maximizados e os desperdícios de matrícula, reduzidos. Portanto, os alunos que ingressam no ensino fundamental deverão se formar em oito anos, sem evasão nem repetência¹¹.

Observando a série histórica sobre taxas de repetência e evasão (quadro 15), é possível perceber que em Maranguape, ainda há desperdícios de matrícula no ensino fundamental.

Em 1992, registrou-se a maior taxa de repetência no Município, dos 12.980 alunos matriculados, 2.978 (22,9%) eram repetentes. Tratando-se de rede pública estadual e municipal foram registradas, respectivamente, as seguintes taxas de repetência: 24,7% (1.532); e 21,3% (1.446). O menor índice de alunos reprovados que se matricularam novamente foi constatado no ano de 1994, 12,4%, representando 2.069 repetentes, 11,0% na rede estadual e 8,9% na rede municipal.

Examinando a mesma série histórica, observa-se que os maiores índices de evasão nos anos foram registrados em 1992 (15,9%) e 1993 (15,4%). E as menores taxas ocorreram no ano de 1995 (11,8%) e em 1994 (12,9%).

Cruzando as taxas de evasão e repetência, dos dois últimos anos da série histórica, observou-se uma relação direta entre elas, percebendo-se uma redução nas taxas de desperdício.

¹¹ Entende-se por evasão o abandono de estudos pelo aluno, durante o ciclo letivo. E por repetência a matrícula de um aluno numa série que já cursou anteriormente, por haver sido reprovado ou por outras razões.

Quadro 15
 Estado do Ceará
 Município: Maranguape
 Ensino Fundamental
 Matrícula Inicial, Repetentes, Evadidos e Taxa de Repetência e Evasão - 1991/95

DISCRIMINAÇÃO	MATRÍCULA NO ENS FUND			REPETENTES NO ENS FUND			TAXA DE REPETÊNCIAS			EVADIDOS NO ENSINO FUND			TAXA DE EVASÃO		
	DEPEND ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPEND ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPEND ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPEND ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEPEND ADMINISTRATIVA		TOTAL
	EST	MUL		EST	MUL		EST	MUL		EST	MUL		EST	MUL	
MARANGUAPE															
1990	12783	5869	6451	2336	1288	943	18,3	21,9	14,6	1738	667	1043	13,6	11,4	16,2
1991	13091	6065	6309	2658	1410	1193	20,3	23,2	18,9	1880	820	1060	14,4	13,5	16,8
1992	12980	6197	6783	2978	1532	1446	22,9	24,7	21,3	2070	854	1216	15,9	13,8	17,9
1993	14257	6416	7841	2792	1366	1426	19,6	21,3	18,2	2197	798	1399	15,4	12,4	17,8
1994	16632	6685	8632	2069	1264	738	12,4	11,0	8,5	2085	880	1168	12,9	12,9	16,0
1995	16809	6639	8744	2399	1104	1179	14,3	16,6	13,5	1981	962	989	11,8	14,5	11,3

Fonte: Ficha Básica de Informações Educacionais (FIBIE)

Repetentes em 1990: estimado

Evadidos em 1995: estimado

A Municipalização do Ensino Fundamental em Maranguape

Para análise da descentralização do ensino em Maranguape, inicialmente buscar-se-á na história os antecedentes do processo de municipalização e, em seguida, serão examinados os dois momentos que marcam a presença definitiva de um processo de municipalização em Maranguape, no período 1990/1995.

Antecedentes históricos

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) de Maranguape foi criada em 1967, por força da Lei municipal nº 512 de 13/11/1967 e reestruturada pela Lei nº 6.731, de 1974, denominando-se Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Serviço Social (SEMESSS), em decorrência da Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal de Maranguape. Tinha como missão: “*executar e supervisionar atividades educacionais do Município e de assistência médico-social à população local*” (Maranguape/SEMESSS, 1981:11).

No período de instituição do Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (PRO-MUNICÍPIO), houve uma fase de estreita relação entre as Secretarias Municipal e Estadual de Educação, através de assistência técnica aos Municípios, desenvolvida por órgão específico, posteriormente, denominado Programa de Educação para a Zona Rural. Nessa oportunidade, foram criadas novas equipes de trabalho:

“essa situação deu uma guinada num ângulo de 90°, tomando nova compleição quando após o convênio com o PRO-MUNICÍPIO, em junho de 1977, foram treinadas três Supervisoras para a função de Assessoria Técnico- Pedagógica” (Idem).

Com a nova estrutura organizacional, a Secretaria Municipal de Educação se fortalece progressivamente, tendo como referencial os princípios fundamentais da LDB nº 4.024/61:

“a extensão da escolaridade de 1ª a 8ª série, atingindo ao ensino completo de 1º Grau; a implantação do Ensino Supletivo; o envolvimento das comunidades através de Círculos de Pais e Mestres (...) e sobretudo, a capacitação gradativa do pessoal docente e administrativo” (Idem).

A estrutura organizacional da SEMESSS era rígida pela escala hierárquica, tanto em nível dos órgãos de assessoramento como em nível dos órgãos de execução. No ápice do organograma está o titular da Pasta assessorado por uma equipe técnico-pedagógica e, no nível de execução, os órgãos de supervisão do ensino pré-escolar, ensino de 1º grau, ensino supletivo e biblioteca pública. Na base do organograma encontram-se as Unidades Escolares.

Posteriormente, em 1983, a Secretaria foi novamente reestruturada¹², retomando a função de coordenar as atividades culturais, acrescida da responsabilidade de coordenar as atividades desportivas, denominando-se Secretaria de Educação, Cultura e Desporto (SMECD). A estrutura hierárquico-funcional foi mantida, associada à administração sistêmica. Nesse sentido, no ápice está a função de Secretário de Educação e no plano de assessoramento foram criados três departamentos: Departamento Administrativo; Departamento de Educação e Departamento de Cultura e Desporto. Esses órgãos se articulam com as divisões responsáveis pela execução de suas respectivas atividades programáticas. Essa estrutura está pautada na estratégia de descentralização.

De acordo com as normas internas da primeira Secretaria de Educação, a idéia de colaboração mútua e de responsabilização pelo desenvolvimento da educação municipal esteve sempre presente, conforme se observa em seu art. 2º:

“Deverá (...) ter estrutura adequada às suas atribuições e funcionar em regime de mútua colaboração com

¹² Mantendo-se, em 1996, com a mesma estrutura organizacional.

os demais órgãos e entidades componentes da administração municipal, ou que tenham trabalhos no Município” (Maranguape, 1967:2).

Desde a sua criação, a Secretaria de Educação, embora subordinada ao Prefeito Municipal, nas administrações em que Marta Cordeiro assumiu a Pasta da Educação, na década de 70 até 1982, sempre gozou de total liberdade de ação para atingir os objetivos educacionais delineados na Política Educacional do Município.

Após um período de afastamento, a partir de 1988, a ex-Secretária retorna à gerência da Secretaria de Educação de Maranguape, condicionando seu regresso à retomada da total liberdade de ação e à ausência de interferência partidária nas questões educacionais. Esse comportamento foi resultado de uma experiência negativa com a administração anterior, que ignorou o trabalho desenvolvido, destituindo toda a equipe técnica da Secretaria de Educação. Aceitas as condições, em quatro meses Marta Cordeiro retomou o trabalho de gerenciamento da Rede Única de Ensino, marcado basicamente pela vontade política, fruto de sua formação e seus ideais.

Constatou, no entanto, haver resistências de técnicos da administração central à iniciativa municipal de gestão unificada. De modo geral, observa a Secretária:

“os técnicos da SEDUC e DEREs chegavam ao Município e passavam diretamente para as escolas estaduais, desrespeitando, assim, a evolução do trabalho ora coordenado pela Secretaria de Educação Local” (Entrevista, em junho de 1996).

Programa de Municipalização do Ensino Público no Ceará - Decreto nº 20.620/90

Nos períodos 1987/1990 e 1991/1994, houve um recuo no processo de cooperação técnica com os Municípios, deflagrado desde a criação do PRO-MUNICÍPIO em 1977. O traba-

lho de cooperação técnica desenvolvido pela Secretaria da Educação do Estado, principalmente no período 1991/94, foi dirigido apenas para as escolas da rede estadual, deixando de fortalecer o trabalho técnico-administrativo-pedagógico municipal. Com a extinção do Programa de Educação para a Zona Rural e posteriormente do Departamento do Ensino Básico, o Estado se eximiu, por quase cinco anos, do trabalho de articulação com os Municípios existente até então.

A Secretaria da Educação desenvolvia basicamente ações para resolver problemas relacionados com sua administração, tais como a realização de convênio com o Município para suprir carências de pessoal da rede estadual de ensino. Procedia-se, também, convênio para restauração das escolas estaduais. Nessa perspectiva, constata-se que os poderes públicos agiam sem nenhuma articulação:

“todas as medidas adotadas ou somente planejadas, como construção de cisternas, adutora, cacimbões ou poços profundos, são abalroados pela falta efetiva de recursos financeiros e pela ausência de priorizar a educação, de fato e de direito, nas três esferas do poder que regem o destino do país” (Maranguape/SMECD, 1991:4).

Independentemente da colaboração do governo estadual, sempre houve um esforço conjunto dos organismos governamentais e não-governamentais, tais como, Secretaria Municipal de Educação, Escolas Públicas, Associações Comunitárias locais, no sentido de unificar e administrar o sistema público de ensino.

Nessa ocasião se consolidam mudanças processadas no âmbito municipal; a SMECD, consciente de que a melhoria do ensino somente se efetivaria a partir de mudanças no interior da escola, lançou o *Projeto Escola Ativa*, que consiste em dinamizar o funcionamento da rede pública de ensino através da utilização de técnicas que possibilitam uma maior interação entre alunos, professores, pais e comunitários. Neste projeto, a co-

munidade participa das atividades escolares, os professores se reúnem sempre e são orientados por assessoras pedagógicas da SMECD.

Outras mudanças consolidadas foram: a criação do Estatuto do Magistério, vale-transporte para alunos, possibilitando-lhes a continuidade dos estudos em localidades vizinhas, quando necessário, e para docentes lotados em escolas de difícil acesso e carentes de professores.

A SMECD conta com 47 funcionários, dos quais 28 estão diretamente ligados à organização administrativa do ensino e ao acompanhamento técnico-pedagógico, os demais estão lotados no setor de merenda escolar e de cultura. E dispõe dos seguintes cargos: Secretária de Educação; Diretora administrativa e auxiliares; Diretora de ensino e assessoras pedagógicas; e Diretor do Departamento Cultura e Desporto.

No Conselho de Educação do Ceará evoluíram discussões em torno do Anteprojeto de Lei do processo de Municipalização do Ensino Público do Estado, promoção de debates e fórum com participação de especialistas em educação do Estado e de outros locais; nada, porém, se refletia em nível municipal. As diretrizes só surgiram em outubro de 1995, tendo sido definido nesse momento que a capacitação dos docentes e o acompanhamento pedagógico seria da competência do Município.

*Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará -
Lei nº 12.452/95*

Serão analisadas neste item as diretrizes vigentes, a organização para adotar e desenvolver o processo de municipalização, a avaliação do trabalho desenvolvido e a concepção de municipalização que mais se aproxima da realidade local.

Diretrizes vigentes

A Secretaria de Educação e Cultura do Município de Maranguape dispõe de diretrizes de descentralização do ensino, explícitas no “*Plano de Municipalização do Ensino de Maranguape*”, fundamentadas na Lei n.º 12.452/95 que trata do Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará, no *Plano Estratégico do Processo de Municipalização para a Melhoria da Qualidade e a Universalização do Ensino Fundamental*, no Acordo de Colaboração Mútua e no Convênio de Cooperação Estado/Município.

A Secretaria da Educação do Estado desenvolve ações de colaboração com o Município em relação ao ensino fundamental e à educação de jovens e adultos. Esse trabalho, cujo objetivo maior é transformar as redes estadual e municipal em Rede Única do Ensino Público, consiste em assistência financeira, com base no custo-aluno (matrícula municipal), em divisão de atribuições, encargos e serviços. Entretanto, afirma a Secretária de Educação:

“Ainda, não há muita clareza nessa divisão. Porém, está definido que a Política de Capacitação de Recursos Humanos e de acompanhamento pedagógico é competência municipal” (Maranguape/Questionário, 1996:2).

Mas, continua:

“A assistência financeira tem por base de cálculo só a matrícula da rede pública implantada pelo Município; tem livre utilização a partir da apresentação do plano de aplicação” (Idem).

Na articulação Estado/Município não se processa, até o momento, “*uma relação biunívoca*”, ou seja, reciprocidade entre os sujeitos do processo. Nessa perspectiva, não houve, uma efetiva cooperação técnica entre SEDUC e SMECD no campo da organização administrativo-financeira e do planejamento educacional. Sabe-se, no entanto, que o Município deve

ter organização suficiente para assumir a administração da Rede Única de Escolas Públicas.

A Secretaria Municipal de Educação recebe assistência esporádica da SEDUC nas áreas de pessoal, instalações físicas, técnico-pedagógica e apoio ao educando, mediante as seguintes ações: assistência técnica - planejamento da rede física, telensino e avaliação educacional; assistência financeira - capacitação de recursos humanos; pagamento de docentes; ampliação, reforma e equipamento das instalações escolares; avaliação educacional; apoio ao educando (custo-aluno, com base na matrícula da rede municipal).

A Secretaria da Educação do Estado transfere recursos financeiros, com base no custo-aluno¹³ para suplementar financeiramente as despesas do Município com manutenção e desenvolvimento do ensino¹⁴. Porém, quando a arrecadação do Município é suficiente para arcar com o compromisso assumido de aplicar no mínimo 30% da receita resultante de impostos, incluindo transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino (Convênio, 1995), o Estado não realiza tal suplementação. Sendo assim, no trimestre outubro/dezembro de 1995 a SEDUC repassou para Maranguape a importância de R\$ 156.414,00 (cento e cinquenta e seis mil, quatrocentos e catorze reais) (Ceará/SEDUC, 1996b). Já nos meses de abril e maio não foi necessário repassar recursos, haja vista a disponibilidade de verbas próprias.

Os critérios para a transferência dos recursos são: prestação de contas; apresentação de plano de aplicação, aplicar, em cada ano, no mínimo 30% da receita de impostos e transfe-

¹³ O custo-aluno importa a quantia de R\$ 15,00 (quinze reais) por mês.

¹⁴ De acordo com o art. 5º da Lei nº 7.348/85, “consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino”, que se destinam à educação pré-escolar, ao ensino fundamental e médio, ao ensino supletivo, à educação especial, bem como à pós-graduação.

rências nos diferentes graus e modalidades de ensino; e autonomia da SMECD. Convém salientar que a União, também, transfere recursos para o Município exigindo, além desses critérios, a criação do Estatuto e do Plano de Cargos e Salários do Magistério.

O respaldo legal para a cooperação técnica e assistência financeira ao Município é a Constituição Estadual, a Lei de Municipalização, o Acordo de Cooperação Mútua e os Convênios complementares.

Organização para implantação do novo processo de municipalização

Após a extinção do Grupo de Trabalho de Municipalização do Ensino, não houve a substituição por outro grupo ou um setor específico, responsável pela coordenação do processo de municipalização. Atualmente os contatos ocorrem através de correspondências, telefonemas, visitas, encontros e reuniões coordenados pelo próprio Secretário da Educação do Estado, pelas Coordenadorias de Política Educacional e de Desenvolvimento Educacional, com a participação da 1ª Delegacia Regional de Educação e de outros setores da SEDUC, com o objetivo de discutir problemas afins. Participam desses eventos a Secretária de Educação do Município, bem como os técnicos e assessores pedagógicos da SMECD.

Os requisitos para a formalização do processo de municipalização/colaboração, de acordo com diretrizes da SEDUC (1995), são os seguintes:

- adesão do Município, por ofício;
- a Secretaria de Educação bem estruturada;
- aplicação, mínima, de 30% da receita de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino;

- *compromisso com a universalização do ensino de 7 a 14 anos;*
- *ter Plano Municipal de Educação;*
- *comprometimento com a criação do Fundo Municipal de Educação;*
- *ter ou implantar Estatuto do Magistério;*
- *instituir Comissão ou Conselho Municipal de Educação;*
- *abrir concurso público para pessoal do magistério e pessoal técnico-administrativo;*
- *manter Conselhos Escolares;*
- *criar sistema de avaliação de qualidade do ensino;*
- *autonomia da SMECD;*
- *ter uma Política Municipal de Educação Básica;*
(*Maranguape/Questionário, 1996:7*).

A Secretaria Municipal de Educação, por sua vez, apresenta os seguintes requisitos: adesão voluntária ao processo de municipalização; aplicação de no mínimo 30% da receita de impostos próprios e transferidos em manutenção e desenvolvimento do ensino; compromisso com a universalização do ensino; disponibilidade de Política Municipal de Educação Básica e de Plano Municipal de Educação; disponibilidade de Conselho Municipal de Educação e de Conselhos Escolares legalizados; admissão do pessoal do Magistério através de concurso público; adoção com a colaboração da SEDUC, da avaliação da qualidade do ensino; e por fim, a SMECD goza de autonomia para desenvolver seus trabalhos.

A Secretária Municipal de Educação e sua equipe técnica foram convidadas pela SEDUC para discutir os problemas educacionais várias vezes no período outubro de 95 a junho de 96. Os principais assuntos debatidos foram: “*indicadores educacionais; acesso ao ensino fundamental; alfabetização de*

juvens de 11 a 17 anos; e Gestão” (Maranguape/Questionário, 1996:8).

A avaliação do processo de municipalização ocorre através de reuniões, relatos, análise de indicadores educacionais, mas seu resultado não interfere na continuidade da parceria.

Avaliação da relação Município/Estado

Os principais problemas de natureza administrativa, financeira e política enfrentados pela SMECD são:

“alguns resquícios de centralismo de vários setores da SEDUC e DERE, inclusive com desconhecimento do teor do Convênio de Cooperação Estado/Município; Rede Estadual de Educação local resistente às mudanças (Criação de Conselhos; Decisões colegiadas...). Insuficiência de Recursos Financeiros para assistir à Rede Pública implantada pelo Estado” ((Maranguape/Questionário, 1996:9).

O atual regime de colaboração contribui para:

“troca de experiências entre as Escolas Públicas; consolidação de uma Política de Capacitação e Assessoria Pedagógica, congregação dos educadores em torno das questões de acesso e melhoria da aprendizagem e análise conjunta dos fatores que afetam o processo ensino-aprendizagem local” (Idem).

Com base na experiência e nos avanços e recuos no processo de municipalização, vivenciados nos últimos cinco anos, a equipe municipal de educação informou que o regime de colaboração atual poderia ser modificado, com a finalidade de desenvolver significativo trabalho de cooperação técnica. No trimestre março/maio de 1996, foram registrados alguns avanços no processo. Porém, não existe uma efetiva cooperação técnica, “*nem uma relação biunívoca*” entre os sujeitos do processo.

Segundo, Cordeiro (1996), em entrevista, a “SEDUC, ainda, não percebe a realidade municipal, há um certo receio

técnico em proceder a um trabalho co-operativo com o Município”. As ações para o Município ainda são planejadas pela SEDUC, e “nem sempre retratam a realidade do Município”.

Para Cordeiro, a Secretaria Municipal de Educação apresenta fragilidade na área de planejamento educacional, no sistema de informações educacionais e necessita informatizar o sistema educacional visando à modernização administrativa. No momento, segundo a Secretária, essas são as ações imediatas que precisam fazer parte dos planejamentos. Nessa perspectiva a Secretária de Educação comenta:

“apesar de ser promissor o desenvolvimento do processo na forma atual, (percebem-se avanços) seria necessário, por parte da SEDUC, um mergulho mais profundo na realidade municipal. O Convênio deveria ser específico a essa realidade e não geral, único, comum e, portanto, vago. A melhoria viria através de assistência técnica sistemática” (Maranguape/Questionário, 1996:10).

Indagada sobre pontos fortes e fracos registrados no atual processo de municipalização, indicou como pontos fortes os seguintes:

“Visão de Escola Única; maior discussão e esclarecimentos sobre indicadores educacionais; possibilidade ampliada de estratégias de intervenção positiva no processo; ação coordenada da rede pública” (Idem).

E como pontos fracos, ela apontou:

“falta de coesão interna da SEDUC e DERE quanto à aceitação dos princípios do processo de municipalização; atraso das transferências financeiras e inexistência de assistência técnica (efetiva)” (Idem).

Concepção do Município sobre municipalização do ensino

A concepção de municipalização do ensino mais aproximada da realidade de Maranguape é a do tipo que se verifica por força da demanda de crianças e adolescentes por escola

pública. Nessa perspectiva, para atender às pressões da população, o Município expandiu a rede de ensino por iniciativa própria, com um certo apoio do Estado e da União, através de cooperação financeira esporádica. Porém, conforme expressões da Secretária Municipal:

“o processo (de municipalização) só foi concretizado a partir da promulgação da Lei de Municipalização, em 1995. Não se pode falar (ainda) em ‘regime de colaboração’, nos termos constitucionais” (Maranguape/Questionário, 1996: 11).

Considera que as responsabilidades pela Educação Básica devem ser distribuídas da seguinte forma: o ensino fundamental deve ser de responsabilidade do Município; a educação infantil e o ensino médio, de responsabilidade da esfera estadual; educação básica (ação supletiva) e ensino superior, responsabilidade da União. Ao setor privado e à comunidade, caberia responder por parcerias específicas com base em negociações, também específicas, e participar da mobilização para garantir o acesso de todos ao ensino fundamental (Maranguape/Questionário, 1996:12).

Segundo Cordeiro (1996), os fatores que contribuíram para o processo de municipalização do ensino fundamental em Maranguape foram os ideológicos, mediante a descentralização da educação como parte integrante da Reforma do Estado, e os administrativos, tendo em vista descentralizar na perspectiva de racionalizar e melhorar a eficiência na gestão dos serviços educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM PROCESSO

A análise sobre a descentralização do ensino no contexto da realidade brasileira focalizando a municipalização do ensino fundamental no Estado do Ceará, a partir do estudo de caso do Município de Maranguape, possibilitou algumas conclusões a respeito da sua origem e do seu desenvolvimento. Essas conclusões se procederam com base nos discursos oficiais e nas condições objetivas nas quais essa evolução ocorreu.

A retrospectiva da política de descentralização do ensino no Brasil revelou que o Ato Adicional de 1834, que delega às províncias o direito de legislar e administrar o ensino público, com exceção do ensino superior, foi sua principal raiz.

Alguns educadores não concordaram com essa decisão por considerar que a educação nacional necessitava de um centro diretor, que emitisse diretrizes básicas para a organização e o funcionamento do ensino primário, secundário e superior.

Nesse momento, começaram a surgir problemas sociais decorrentes do processo de urbanização como o crescimento da demanda de alguns setores da população brasileira por oportunidades de acesso e permanência na escola. No entanto, as frá-

geis províncias ficaram responsáveis pela expansão do ensino, muitas vezes, sem apresentar condições adequadas, como recursos humanos, pedagógicos, técnicos e financeiros, para arcar com esse compromisso, frustrando, assim, as expectativas da população.

A consolidação das medidas descentralizadoras adotadas pelo Ato Adicional ocorreu posteriormente por força da Constituição de 1891, que atribuiu aos Estados o direito de administrar o ensino de acordo com as condições locais. Os avanços ou recuos dos resultados educacionais estavam relacionados, em sua maioria, com as condições econômico-financeiras dos Estados.

Nesse período, sucederam-se várias reformas educacionais desarticuladas umas das outras; cada Estado era livre para proceder ao trabalho educacional que lhe interessasse. Não obstante tal fragmentação, a instância estadual foi palco de novas experiências educacionais, as quais, depois, conjuntamente com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e outros movimentos, contribuíram sobremaneira na definição de uma política educacional descentralizadora que brotaria na Constituição de 1934.

Sendo assim, o caráter descentralizador, delegando aos Estados a competência para manter e organizar seus sistemas de ensino com base nas diretrizes nacionais, continua na Magna Carta de 1934, que é a primeira Constituição a atribuir à União competência privativa para traçar as diretrizes da educação nacional e fixar o plano nacional de educação. Entretanto, essa Carta vige por pouco tempo, embora entre para a história por consolidar conquistas econômicas, políticas e sociais.

O país, a partir de 1937, vivencia uma época autoritária, havendo profundo retrocedimento no processo democrático em franca efervescência. Desenvolve-se o autoritarismo e o centralismo, através de uma administração baseada em decretos-lei,

entre os quais se destaca a Reforma de Francisco Campos (1931-32).

Não obstante a pressão popular a educação primária continuou sendo tratada com descaso pela classe dominante, pois às famílias da elite não interessava esse tipo de educação porque seus filhos eram educados no exterior ou em escolas católicas particulares, responsáveis pelos ensinamentos das primeiras letras.

Já no fim do regime autoritário, a educação popular via ensino primário faz parte, pela primeira vez, dos dispositivos de uma Magna Carta, a de 1946. O princípio da descentralização é retomado nessa mesma Constituição, assegurando mais recursos para os Municípios, e atribuindo à União, como na Carta de 1934, a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, propondo aos Estados e Territórios a organização de seus sistemas de ensino.

Essa discussão torna-se crescente na fase inicial de debates em torno do primeiro Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, após sua transformação em lei, embora desatualizada, por não acompanhar o desenvolvimento econômico, político e social da época e por ter passado por longo período de discussão, registra progressos relativos à flexibilidade e a certo grau de descentralização, como já afirmava Romanelli (1990).

A competência do Município para organizar seus serviços públicos de ensino foi oficializada na Constituição de 1967, e, complementarmente, na Lei n° 5.692/71, que faz significativas alterações à LDB/61 e anuncia a gradativa *descentralização* dos encargos e serviços da educação de 1° grau para o Município.

Nessa época, pouca ou nenhuma preocupação havia em oferecer condições objetivas para concretizar a propalada descentralização. Somente com a Emenda Calmon, em 1983, se

percebe um interesse maior em carrear recursos financeiros para tal fim. Nesta perspectiva, a municipalização do ensino era vista como uma tentativa de transferência de determinadas decisões para o nível municipal com relativo poder decisório.

Constata-se, no entanto, que o termo descentralização estava sendo usado, inadvertidamente, durante todos esses anos. Desde meados do século XIX, é sinônimo de abandono, de dependência, desde o período imperial, quando o governo se eximiu de qualquer responsabilidade em relação ao ensino primário e secundário.

Posteriormente, com o advento da abertura democrática, é que a municipalização se apresenta, tanto na Constituição de 1988 como na LDB em tramitação, como uma estratégia para universalizar e melhorar o ensino público, a partir da construção de um novo paradigma educacional, no qual a Escola e o Município são os eixos centrais. Para tanto, a legislação propõe a gestão democrática e descentralizada, mediante integração, parceria, co-responsabilidade e articulação.

No Estado do Ceará, especificamente em Maranguape, o processo de descentralização/municipalização do ensino refletiu-se na prática educativa após a criação do Programa de Educação para a Zona Rural (1979/86), do Programa Municipalização do Ensino Público no Estado (1991/94) e da instituição do Processo de Municipalização do Ensino Público no Ceará (a partir de 1995).

No primeiro período, o Município de Maranguape recebe assistência técnica e financeira através da Secretaria de Educação do Estado via PRORURAL, com o objetivo de incentivar um processo de articulação entre Estados e Municípios com vistas ao fortalecimento da administração do ensino municipal e, conseqüentemente, ao preparo do Município para expansão e melhoria do ensino, em particular, na zona rural.

Nessa perspectiva a equipe técnica do Município foi capacitada, considerando a organização e o gerenciamento do sistema local de educação, bem como o acompanhamento técnico-pedagógico do trabalho docente. Convém salientar que o PRÓ-MUNICÍPIO e demais programas de nível estadual gradativamente foram sendo incorporados ao PRORURAL. Verificou-se que as ações partiam sempre do Estado em relação ao Município destinando-se, apenas, à rede municipal.

Nessa fase (1975/86), desenvolveu-se um processo de assistência técnica e financeira com os Municípios em geral, mediante as seguintes ações: estruturação e/ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação; orientação para elaboração do Estatuto do Magistério; planejamento da rede física; concepção e adoção do sistema de supervisão na zona rural; elaboração e distribuição de livros didáticos; complementação salarial dos docentes e técnicos; curso de qualificação de professores leigos e expansão e melhoria das instalações escolares.

Caracteriza-se, portanto, essa fase muito mais pela desconcentração através da transferência de determinados encargos e serviços do nível estadual para o nível local, do que por um processo de descentralização propriamente dito.

Após a extinção do PRORURAL houve um retraimento do Estado em relação ao Município de Maranguape, afastando-se por quase quatro anos, sendo retomado, somente em 1990 através do Programa de Cooperação Estado/Município, decorrente do Decreto nº 20.620/90 que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará.

Esse Programa teve como principal linha de ação a celebração de convênio com o Município para suprir carências de professores da rede estadual de ensino, não havendo, portanto, uma articulação com Maranguape capaz de possibilitar a universalização e a melhoria do ensino público tornando-se avançado somente na letra da lei.

Ali, o processo de municipalização se caracteriza com maior nitidez, somente quando da definição do Plano Estratégico de Implantação do Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Ceará. Maranguape, como um dos seis Municípios selecionados, deflagrou processo com base em novos padrões em outubro de 1995.

Esse terceiro período se desenvolve em Maranguape como tentativa de uma efetiva devolução de poderes à gestão municipal e escolar mediante descentralização administrativa, política, financeira e técnico-pedagógica.

No entanto, não foi possível observar, ainda, a concretização desse objetivo. De um lado, por falta de tempo para a evolução do processo de implantação e, de outro, por não haver um plano detalhado com base nas peculiaridades do Município. Observa-se certa desarticulação entre as ações educativas que o Município pretende realizar e as atividades previstas pela SEDUC, embora fundamentadas em diagnósticos e combinadas com a equipe local.

As ações de cooperação técnica com o Município visando à capacitação do poder local para gerir o ensino de forma eficiente e produtiva estão sendo realizadas através da avaliação institucional em quatro escolas do Município e de uma pesquisa-intervenção, mediante um acompanhamento técnico-pedagógico dos docentes, detectando suas fragilidades e reforçando seu trabalho, realimentando, assim, o processo educativo.

Outras ações, como a organização financeira e administrativa, o planejamento educacional, além de uma avaliação baseada em indicadores de desempenho desse processo, ainda, não foram possibilitadas, frustrando um pouco as expectativas do Município que espera maior interação com o Estado em todos os aspectos, tendo em vista seu fortalecimento institucional para administrar o ensino a partir de uma ação coordenada, tanto com os demais poderes públicos municipais e estaduais,

como também com a participação da sociedade civil organizada.

A participação da comunidade nas decisões da escola e na política educacional maranguapense se dá através de Conselhos Escolares, com regimento próprio juridicamente formalizado, e mediante o Conselho Municipal de Educação, criado em 1995. A meta é instalar Conselhos Escolares nas demais escolas públicas da rede estadual que ainda não aderiram a essa forma de gestão e definir o regimento do Conselho Municipal. Esses mecanismos apontam para a concretização da descentralização das funções educativas no Município.

A transferência de recursos financeiros para o Município com base no custo-aluno, embora vistos como insuficientes, mesmo considerada isoladamente de outras fontes de recursos oriundas de outros projetos, tem permitido ao Município equiparar salário de docentes habilitados, conforme isonomia salarial, apoiar e incentivar financeiramente docentes que desejam habilitar-se, bem como fortalecer o convênio de transporte escolar para alunos e docentes.

Independentemente das iniciativas da Secretaria da Educação do Estado, o Município de Maranguape, há alguns anos vem desenvolvendo ações de organização do ensino público, visando à formação de uma Rede Única de Ensino. Nesse terceiro período, o processo de municipalização caminha, também, rumo à melhoria da qualidade e universalização do ensino fundamental.

Um dos maiores obstáculos para a efetivação desse processo é o desconhecimento ou desinteresse de alguns técnicos da SEDUC, até mesmo do organismo regional, em conhecer o Plano Estratégico de implantação das etapas que antecedem à municipalização propriamente dita. Revelando, assim, conforme declarações da Secretária de Educação de Maranguape que *“a idéia da municipalização ainda não caiu na circulação sanguínea da SEDUC”* (Entrevista, 1996).

Ao lado disso, observando os indicadores educacionais de Maranguape nos últimos cinco anos, percebe-se que embora o município se apresente numa posição privilegiada em relação aos demais Municípios do Estado, há um longo caminho a ser percorrido para elevar a produtividade do ensino e escolarizar todas as crianças e adolescentes que estão fora da escola.

I - LIVROS - JORNAIS E REVISTAS

ARELARO, Lisete R. G. Descentralização: uma forma de justiça social? ANDE: Revista da Associação Nacional de Educação. São Paulo, N° 1 (2), 1981.

_____. A municipalização do ensino e o poder local. ANDE: Revista da Associação Nacional de Educação. São Paulo, N° 14, 1989.

AZEVEDO, Fernando de. A Cultura Brasileira. – 3ª Parte. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.

BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1891. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília, 1987.

BALEEIRO, Aliomar & SOBRINHO, Barbosa Lima. A Constituição de 1946. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília, 1987.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá & ARELARO, Lisete Regina G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. Em Aberto. Brasília: INEP, 5 (29), 1986.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Estado e municípios no provimento do ensino fundamental em São Paulo: o desafio da qualidade. Estado e Educação. Campinas: Papirus, 1992.

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, 70 (28-37), 1989.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisas, São Paulo, 74 (11-19), 1990.

CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. Os níveis de governo e a administração do ensino na proposta da LDB. Carta: falas, reflexões, memórias. Informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro. Brasília, 1996.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITTO, Luiz Navarro de & BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1967. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília. 1987.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Ideologia e educação brasileira. São Paulo: Cortez, 1988.

FERNANDES, Maria Cristina. De volta ao Cambéba. Fortaleza. JORNAL "O POVO". Balanço anual do Ceará 95/96. Revista suplementar Gazeta mercantil S.A., ano I - N° 1, 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo quer mudar lei geral do ensino. 08.05.95.

FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Editora Moraes, 1986.

GHIRALDELLI, Paulo Jr. História da Educação. São Paulo: Cortez, 1990.

HAGUETTE, André. Municipalização do Ensino: solução ou engodo? Educação em Debate. Fortaleza: UFC, 1988.

_____. Da municipalização à ação federativa coordenada. Em Aberto. Brasília: INEP, 44, 1989.

JORNAL DO BRASIL. Crítica da educação: simpósio considera proposta de lei uma distorção. 03.12.91.

KUENZER, Acácia Zeneida. Ensino de 2º Grau. O trabalho como princípio educativo. São Paulo: Cortez, 1988.

LAGOA, Ana. Municipalização: ela só trará a democracia se todos participarem. Nova Escola. São Paulo: Fundação Victor Civita, 3 (12-21), 1988.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisas. São Paulo, 74 (5-10), 1990.

MASCARO, Carlos Corrêa. Município e ensino no Estado de São Paulo. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. São Paulo, 1958.

MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar conteúdo completo sobre a municipalização do ensino de 1º grau. Em Aberto. Brasília: INEP, 5 (19-24). 1986.

_____. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. ANDE: Revista da Associação Nacional de Educação. São Paulo, N° 13 (14-24), 1988.

_____. Municipalização do Ensino: equívocos, más intenções e novas perspectivas. Social Democracia e Educação: teses para discussão. São Paulo. Cortez, 1990.

MENDES, Cláudia Maria Sales Mendes. Questionário sobre municipalização do ensino fundamental. A descentralização do ensino fundamental no Ceará; o caso do município de Maranguape, dissertação de mestrado. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará 1996. p. 188-200.

NOGUEIRA, Octaciano. A Constituição de 1824. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília. 1987.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. Novas relações Estado/Município na área de educação. Estado e Educação. Campinas. Papirus, 1992.

- PAIVA, Vanilda & PAIVA César. A questão da municipalização do ensino. Em Aberto. Brasília, INEP, 5 (29), 1986.
- POLETTI, Ronaldo. A Constituição de 1934. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília. 1987.
- PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1937. Constituições do Brasil. Centro de Ensino à distância. Brasília. 1987.
- RIBEIRO, Darcy. A nova lei da educação. Carta: falas, reflexões, memórias/informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro. Brasília, 1996.
- RIBEIRO, Maria Luísa Santos. História da educação brasileira. São Paulo: Cortez, 1991.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.
- SAMPAIO, Dorian. Os Municípios do Ceará. Fortaleza, 1994
- SAVIANI, Dermeval. Análise do substitutivo ao projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. ANDE, Cortez: São Paulo, 1990.
- SEVILLA, Maribel Alves Fierro. Municipalização do ensino fundamental no Estado do Ceará: parceria Estado-Município. Relatório interno IPEA. Brasília, 1994.
- TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Revista Educação Municipal. São Paulo: Cortez, 5, 1989.
- VERAS, Maria Eudes Bezerra. Estado e financiamento da educação. (Dissertação de Mestrado). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1990.

II - DOCUMENTOS OFICIAIS OU SEMI-OFFICIAIS

BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N° 4.024/61, Brasília, 1961.

_____. Congresso Nacional. Lei de Reforma do Ensino de 1° e 2° Graus N° 5.692/71. Brasília, 1971.

_____. Congresso Nacional. Lei N° 7.044/82. Brasília 1982.

_____. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 /10/1988. Brasília, 1988.

_____. Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em tramitação. Brasília, 1996.

CEARÁ. Assembléia Legislativa. Constituição Estadual de 1989. Fortaleza, 1989.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Delegacias Regionais de Educação. Fortaleza, 1974, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Manual de Organização. Fortaleza: CEMEA, 1977.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Plano Estadual de Educação 1979/1983. Fortaleza: Assessoria de Planejamento, 1979.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Anteprojeto de Cooperação Técnica. Fortaleza, 1984, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Regimento da Secretaria de Educação (versão preliminar). Fortaleza, 1987.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Programa de Cooperação Estado/Município. Fortaleza, 1991-a, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Escola Pública: a revolução de uma geração. Jornal A Voz. Ano 1, N° 11. 1991-b.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Plano Setorial de Educação 1991-1994. Fortaleza, 1991c, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Regimento da Secretaria de Educação (versão preliminar). Fortaleza, 1991d, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Projeto de Educação Básica para o Nordeste II. Fortaleza, 1993, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Censo Educacional Comunitário (CEC). Fortaleza, 1995, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Todos Pela Educação de Qualidade Para Todos: estrutura organizacional e dinâmica. Coordenadoria de Política Educacional. Fortaleza, 1995a, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Organismos Regionais de Educação - Proposta para redirecionamento e redimensionamento (Versão 2). 1995b, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Comentários sobre Lei de Municipalização do Ensino Público no Ceará, N° 12.452/95. Fortaleza, 1995c, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Plano estratégico de implantação do processo de municipalização para a melhoria da qualidade e a universalização do ensino fundamental. Fortaleza, 1995d, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Sistema de Acompanhamento Pedagógico, 1996a, mimeog.

_____. Secretaria da Educação (SEDUC). Demonstrativo do atendimento aos Municípios com suplementação financeira, bens e serviços. 1996b, mimeog.

_____. Conselho de Educação do Ceará (CEC). Parecer N° 813/91 da Câmara da Educação Superior, Planejamento e Legislação. Fortaleza, 1991.

_____. Conselho de Educação do Ceará (CEC). A municipalização do ensino: os fundamentos e a prática. Fortaleza, 1992, mimeog.

_____. Conselho de Educação do Ceará (CEC). Organização dos sistemas municipais de ensino. Fortaleza, 1994, mimeog.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE). Anuário Estatístico do Ceará. Fortaleza, 1995.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE). Elab. por Araújo. Indícios de reformas sociais no Estado: subsídios ao Programa de Apoio às Reformas Sociais (PROARES) (versão preliminar). 1995, mimeog.

MARANGUAPE. Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC). Histórico e organização da SEMEC. Maranguape - Ceará, 1967.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Serviço-Social (SEMESSS). Instrumental de informações da Secretaria Municipal de Educação. Maranguape - Ceará, 1981.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMECD). Plano Quinquenal de Alfabetização e Cidadania. Maranguape - Ceará, 1991, mimeog.

A AUTORA

Cláudia Maria Sales Mendes é técnica da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará. Licenciada em Pedagogia pela Universidade de Fortaleza e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará.

Iniciou sua trajetória profissional em 1980, atuando no magistério e em seguida na implantação e execução do Programa de Educação para a Zona Rural.

Foi professora do ensino fundamental nas Escolas Dom Antônio de Almeida Lustosa e Washington Soares.

Atualmente trabalha no Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes em situação de risco, coordenado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, em parceria com as secretarias de saúde, educação, cultura e planejamento, cujos princípios básicos são a participação, a descentralização e a intersetorialidade.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Mesa Diretora 2001 – 2002

Dep. Wellington Landim

Presidente

Dep. Vasques Landim

1º Vice - Presidente

Dep. José Sarto

2º Vice - Presidente

Dep. Marcos Cals

1º Secretário

Dep. Giovanni Sampaio

2º Secretário

Dep. Eudoro Santana

3º Secretário

Dep. Domingos Filho

4º Secretário

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE
O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ
INESP**

Presidente
Alberto Teixeira

Montagem e Impressão: Gráfica do INESP

Av. Pontes Vieira 2391

Dionísio Torres Fortaleza Ceará.

E-mail: inesp@al.ce.gov.br

Fone: 277-2915

Fax: (0xx85) **277-2914**



home page: www.al.ce.gov.br
e-mail: epovo@al.ce.gov.br



home page: www.al.ce.gov.br/inesp
e-mail: inesp@al.ce.gov.br